Los grandes problemas de México

Edición abreviada

IV

POLÍTICA

Los grandes problemas de México

Edición abreviada

▪ IV ▪

POLÍTICA

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales
Manuel Ordorica y *Jean-François Prud'homme*

Coordinadores de las secciones de este volumen:

1
RELACIONES INTERNACIONALES
Blanca Torres y *Gustavo Vega Cánovas*

2
POLÍTICAS PÚBLICAS
José Luis Méndez

3
INSTITUCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS
Soledad Loaeza y *Jean-François Prud'homme*

4
SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR
Arturo Alvarado Mendoza y *Mónica Serrano*

Los grandes problemas de México

Edición abreviada

▪ IV ▪

POLÍTICA

EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
G7521
v. 4

Política / Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme, coordinadores generales -- 1a. ed. abreviada -- México, D.F. : El Colegio de México, 2012.
298 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México, edición abreviada ; v. 4)
Coordinadores de las secciones: 1. Relaciones internacionales / Blanca Torres y Gustavo Vega Cánovas -- 2. Políticas públicas / José Luis Méndez -- 3. Instituciones y procesos políticos / Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme -- 4. Seguridad nacional y seguridad interior / Arturo Alvarado Mendoza y Mónica Serrano.

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)
ISBN 978-607-462-293-5 (volumen 4)

1. México -- Política y gobierno. 2. México -- Relaciones exteriores. 3. Seguridad nacional -- México. I. Ordorica, Manuel, 1946-, coord. II. Prud'homme, Jean-François, coord. III. Serie.

DDC-22

Primera edición, 2012

DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

Creative Commons

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)
ISBN 978-607-462-293-5 (volumen IV)

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación 13

1. Relaciones internacionales

Introducción 17
Blanca Torres y *Gustavo Vega Cánovas* (coordinadores)

1. La política exterior y la "ambición de futuro" 20
Lorenzo Meyer

2. México y la estabilidad y la paz mundiales 25
Claude Heller

3. México: la diplomacia en torno al desarme 29
Eugenio Anguiano

4. Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención 33
Juan Manuel Gómez-Robledo V.

5. Narcotráfico: una perspectiva latinoamericana 37
Mónica Serrano

6. La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo 42
Jorge A. Bustamante

7. Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009 47
Jorge A. Schiavon

8. Inversión extranjera directa en México, comportamientos empresariales y políticas gubernamentales 54
Carlos Alba Vega y *Pascal Labazée*

9. Actores transnacionales en las relaciones internacionales de México 59
Blanca Torres

10. La política exterior del México democrático. Análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe 65
Patricia Espinosa Cantellano

11. México en el espacio de América del Norte: logros y retos del libre comercio 68
Gustavo Vega Cánovas

12. México y Europa: una relación centenaria que trasciende la economía y el comercio 72
Francisco Gil Villegas

13. México y la Unión Europea en 2010: bodas de hojalata y un futuro incierto 76
Érika Ruiz Sandoval

14. Asia en la mira 80
Jorge Alberto Lozoya

15. Una relación estratégica de larga distancia: las relaciones entre México y Japón 84
Miguel Ruíz Cabañas

16. México y China. Ironías y perspectivas de su relación 89
Romer Cornejo

17. El Consejo de Seguridad cuestionado: el papel de México 96
Olga Pellicer

18. México y los cambios en la arquitectura económica internacional 100
María de Lourdes Aranda Bezaury y *Berenice Díaz Ceballos Parada*

19. México en el sistema de comercio internacional 107
Luz María de la Mora Sánchez

2. Políticas públicas

Introducción 113
José Luis Méndez (coordinador)

1. El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido 115
Benito Nacif

2. Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia 119
Irina Alberro

3. La planeación, el presupuesto y las políticas públicas 123
Pedro Vásquez Colmenares G.

4. Evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana 128
Javier González Gómez

5. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal 135
José Luis Méndez

6. Combate a la corrupción y rendición de cuentas, 1982-2010 139
Mauricio I. Dussauge Laguna

7. El IFAI, el acceso a la información y la transparencia 147
Manuel Alejandro Guerrero

8. Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro 151
Isabelle Rousseau

9. Políticas de salud y seguridad social: ¿quién decide? 156
Viviane Brachet-Márquez

10. Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral 160
Irma Méndez de Hoyos

11. Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas 164
Mónica Tapia Álvarez

12. El Poder Judicial en las relaciones intergubernamentales 169
Vicente Ugalde

13. Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos 173
Laura Flamand

3. Instituciones y procesos políticos

Introducción 181
Soledad Loaeza y *Jean-François Prud'homme* (coordinadores)

1. La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática 183
Soledad Loaeza

2. El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación? 187
María del Carmen Pardo

3. Los partidos políticos 191
Jean-François Prud'homme

4. La economía política de un crecimiento mediocre 195
Carlos Elizondo Mayer-Serra

5. Las organizaciones civiles: formación y cambio 199
María Fernanda Somuano

6. Los medios de comunicación y el régimen político 205
Manuel Alejandro Guerrero

7. Los fundamentos de la opinión pública 209
Jorge Buendía

8. El escándalo interminable. Apuntes sobre el sistema de opinión pública 217
Fernando Escalante Gonzalbo

9. De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales 222
Jacqueline Peschard

10. De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006 227
Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

11. Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes 232
Rogelio Hernández Rodríguez

12. Nuevo federalismo, nuevos conflictos 236
Mauricio Merino

13. Las transfiguraciones de la identidad nacional 240
José Antonio Aguilar Rivera

4. Seguridad nacional y seguridad interior

Introducción 247
Arturo Alvarado Mendoza y *Mónica Serrano* (coordinadores)

1. La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor 250
Jorge Chabat

2. Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia (notas reiteradas y nuevas conclusiones) 253
Carlos Montemayor

3. Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico 256
Froylán Enciso

4. Colombia y México: las violencias del narcotráfico 259
Marco Palacios y *Mónica Serrano*

5. Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional 265
José Luis Piñeyro

6. Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones 270
Luis Herrera-Lasso M.

7. La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una comparación 276
Arturo Alvarado Mendoza y *Jorge Zaverucha*

8. Seguridad y migración en la frontera sur 281
Manuel Ángel Castillo y *Mónica Toussaint*

9. Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial, 1990-2009 288
Fernando Escalante Gonzalbo

10. El PAN y los derechos humanos 294
Sergio Aguayo Quezada y *Javier Treviño Rangel*

PRESENTACIÓN

Este libro es el último de una serie de cuatro volúmenes que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México. Tomamos la decisión de resumir la colección para hacerla más accesible a un gran público en un momento de discusión y debate en torno a las grandes orientaciones de la política nacional. Cada capítulo reproduce una estructura que contiene un diagnóstico, un pronóstico cuando es posible, y propuestas de acción en torno a problemas específicos.

En el presente volumen se han recogido los temas relacionados con la política interior y exterior del país: Relaciones internacionales, Políticas públicas, Instituciones y procesos políticos, y Seguridad.

Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

1
RELACIONES INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, el orden mundial ha experimentado profundas transformaciones en un ambiente de gran incertidumbre sobre su derrotero. A la desaparición de la Unión Soviética a principios de los noventa y, con ello, el desplome del mundo bipolar, se sumó el avance y profundización de la globalización, fenómenos que generaron un gran debate sobre la naturaleza que adquiriría el sistema internacional (multipolar, unipolar); si se impondría un sistema liberal democrático a nivel mundial y se diluiría la separación entre asuntos internacionales e internos, con impactos muy fuertes sobre la soberanía y autonomía futura de los Estados; si aumentaría la actividad de nuevos actores no estatales y se agudizaría el cuestionamiento del papel del Estado en los ámbitos interno e internacional. Llegó incluso a hablarse del surgimiento de una fuerte sociedad civil internacional o transnacional de alcance global, con una influencia muy profunda en la política mundial, que podría llegar a imponerse en un futuro más o menos cercano al mundo de los estados.

El ataque a las torres gemelas de Nueva York y el Pentágono, en septiembre de 2011, modificó los parámetros de la discusión, lo que le dio una nueva dimensión e importancia a asuntos como el terrorismo y la proliferación nuclear e hizo más evidente la inadecuación de las organizaciones internacionales creadas al final de la Segunda Guerra Mundial para hacer frente a los nuevos retos. Finalmente, a todo lo anterior se sumó en los últimos tres años de la década pasada una de las crisis financieras más agudas desde la Gran Depresión de los años 1930, que ha impuesto adecuaciones profundas no sólo en materia financiera sino también económicas, políticas y sociales, reviviendo dramáticamente la polémica sobre el papel del Estado y de los mercados.

¿Cuáles han sido los esfuerzos de México por adecuarse a este orden mundial de múltiples cambios en medio de la fuerte incertidumbre sobre el futuro? En la presente sección, una veintena de estudiosos de las relaciones internacionales y diplomáticos con amplia

experiencia en la conducción de las relaciones de nuestro país con el exterior abordan algunos de estos temas y problemas, los retos que han implicado para México y la forma en que este país ha intentado hacerles frente.

Los temas y problemas que examinamos son: el papel de México en un mundo globalizado (Lorenzo Meyer); los principales desafíos que enfrentará el país en términos de seguridad y desarrollo (Claude Heller); los retos que le plantean la evolución reciente del armamentismo y la proliferación de armas nucleares (Eugenio Anguiano); los dilemas que encara nuestro país y la comunidad internacional para conciliar la protección de poblaciones inermes, como las de Haití, Ruanda y Kosovo, y sus derechos humanos básicos con los principios rectores del orden bipolar: la soberanía y el principio de no intervención (Juan Manuel Gómez Robledo); la problemática del narcotráfico y la violencia organizada en México a la luz de los esfuerzos realizados en América Latina para su contención o erradicación (Mónica Serrano); el papel y situación actual de los migrantes mexicanos en Estados Unidos (Jorge Bustamante); el fenómeno de la creciente actividad en el exterior de las entidades federativas de nuestro país (Jorge Schiavon); el papel que desempeña la inversión extranjera en la economía mexicana (Carlos Alba Vega y Pascal Labazée); la creciente actividad de actores transnacionales relacionados con México, destacando tanto las organizaciones no gubernamentales y confederaciones sindicales como las grandes empresas mexicanas que invierten fuertes montos en el exterior (Blanca Torres); la conducción de las relaciones exteriores de México en años recientes, con énfasis en nuestras relaciones con América Latina (Patricia Espinosa); los resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para las tres economías norteamericanas y en particular para la mexicana, a década y media de su puesta en vigor (Gustavo Vega Cánovas); las relaciones económicas, políticas y culturales de México con Europa (Francisco Gil Villegas); la relación de México con la Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Érika Ruiz); el peso creciente de Asia en el escenario internacional y los retos que le plantea a México (Jorge Lozoya); las relaciones de México con Japón (Miguel Ruiz Cabañas) y con China (Romer Cornejo); los fuertes cuestionamientos que se hacen al Consejo de Segu-

ridad de la ONU y el papel de México en el periodo 2009-2010 (Olga Pellicer); la evolución e institucionalización del Grupo de los 20 (G20) y la participación de nuestro país en este y otros mecanismos multilaterales *ad hoc* (Lourdes Aranda y Berenice Díaz) y, finalmente, el papel que ha desempeñado México en la construcción y funcionamiento del régimen de comercio internacional y, en particular, en la OMC (Luz María de la Mora).

BLANCA TORRES y GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

1

LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA "AMBICIÓN DE FUTURO"

*Lorenzo Meyer**

El punto de partida

Las líneas que constituyen la estructura de las acciones que desarrolla cualquier Estado en el ámbito internacional terminan por reflejar la existencia o ausencia de un marco de referencia mayor: el gran proyecto que da sentido al ejercicio del poder nacional.

La efectividad de la política exterior de un país depende de muchas circunstancias. Algunas de ellas son imposibles de predecir o controlar pero otras no; en la creación y manipulación de estas últimas es donde se demuestra la voluntad y la capacidad políticas del liderazgo de un país. Particularmente importante es el grado de coherencia entre los objetivos internos y los externos, así como la solidez del consenso de la sociedad en torno a los objetivos de las acciones externas.

La experiencia mexicana de los dos últimos siglos muestra que tanto los logros como los fracasos de su política externa están muy correlacionados con la fortaleza o debilidad de las políticas internas. A su vez, el éxito de estas últimas depende de qué tan bien o mal engarzadas se encuentren con un gran proyecto nacional. En última instancia, en cada época, la ausencia o incoherencia de la propuesta de futuro es la raíz de un buen número de los grandes problemas nacionales, entre ellos el de su relación con el exterior.

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*lmeyer@colmex.mx*>.

Proyecto nacional

Como muchos de los conceptos empleados en las ciencias sociales, el de proyecto nacional carece de una definición precisa y universalmente aceptada. Por tanto, para los propósitos de esta exposición se puede adoptar la siguiente: se trata de la gran propuesta política de futuro colectivo enmarcada por una ideología, sostenida por un partido o coalición y a la que se le atribuyen posibilidades de éxito si tiene el respaldo de actores políticos clave y la aceptación de una parte sustantiva de la ciudadanía. Tal propuesta, que suele tener elementos utópicos, implica, por fuerza, una interpretación del pasado y un diagnóstico del presente así como los medios y las fórmulas para, de cara al futuro, movilizar los recursos y dar respuesta a los grandes retos de la época. Cualquier gran proyecto político presentado y aceptado por una comunidad nacional requiere de la toma de posiciones frente al sistema mundial prevalente. Las estrategias a seguir en el ámbito internacional —en particular la definición de metas, medios, aliados y adversarios— en mucho dependen de la naturaleza del gran proyecto para la nación. Desde esta perspectiva, ese proyecto es la medida de la "ambición de futuro" de un país.

La experiencia mexicana. El principio

Desde el momento mismo en que México surgió como comunidad política independiente debió enfrentar un ambiente externo peligroso. De particular importancia fue el haberse topado al norte de su inmensa y poco habitada frontera con el proyecto expansionista estadounidense. En el ámbito diplomático ese proyecto se formuló como Doctrina Monroe (1823) y a partir de 1845 se popularizó como Destino Manifiesto: por sus valores, la "providencia" había elegido al pueblo estadounidense para expandirse por el continente. Sin embargo, la semilla de esa visión y ambición de la América anglosajona había sido plantada por los predicadores puritanos en el siglo XVII, es decir, desde antes de que Estados Unidos hubiera siquiera alcanzado su propia independencia.

La creciente asimetría de poder entre México y Estados Unidos, en el siglo XIX, desde muy temprano obligó a las clases dirigentes mexicanas a definir el aspecto externo de sus respectivos proyectos nacionales —el liberal y el conservador— en función del de su vecino del norte. El surgimiento y consolidación de un nacionalismo mexicano, básicamente defensivo, fue un proceso muy penoso que implicó que una sociedad muy fragmentada, dispersa y poco comunicada, hiciera frente a invasiones y desmembramientos. Lo notable de ese proceso no fue la enorme pérdida territorial, sino que el México histórico pudiera mantenerse como unidad política nacional.

El siglo XX

Al despuntar el siglo pasado, en particular durante la celebración de las fiestas del centenario del inicio de la Independencia en 1910, el gobierno del general Porfirio Díaz pudo presentar al mundo un México metido de lleno en un exitoso proceso de modernización económica, dirigido por una oligarquía liberal terrateniente. En ese México, el capital externo jugaba un papel clave, pero su influencia política estaba convenientemente dividida entre estadounidenses y europeos.

El proyecto oligárquico porfirista y su balance del poder entre Europa y Estados Unidos fue destruido por la Revolución mexicana (1910-1917), la cual se embarcó en un proceso de transformación social (reforma agraria e impulso al sindicalismo) y nacionalismo (educación, expropiación de la industria petrolera, nacionalización de los ferrocarriles y mexicanización de la banca) que, para el momento en que México se alió a Estados Unidos durante la segunda Guerra Mundial, ya había consolidado un sólido régimen corporativo, con un partido de Estado (el PRI) centrado en una presidencia muy fuerte pero sin posibilidades de reelección.

El proyecto nacional del periodo posterior a la Revolución mexicana se mantuvo vigente de 1940 a 1985. En líneas generales, consistió en retomar como eje la modernización económica, pero esta vez basada en un mercado interno protegido y en una relación de dependencia económica respecto de Estados Unidos —la presencia europea había quedado muy disminuida—, pero matizada por una retórica nacionalista, un an-

ticomunismo relativamente discreto durante la Guerra Fría y una defensa cerrada del principio de no intervención.

La propuesta posrevolucionaria finalmente se vino abajo cuando falló su modelo económico en las crisis de 1976 y 1982 y poco después concluyó la Guerra Fría con un rotundo triunfo estadounidense. Ese conjunto de condiciones facilitó que en México el proyecto fallido fuera sustituido por uno neoliberal, de acuerdo con los lineamientos del llamado Consenso de Washington de 1990: apertura del mercado interno a las fuerzas de la globalización, reducción del papel del Estado, desregulación financiera, disciplina fiscal y reafirmación de los derechos de propiedad, entre otros.

El gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) fue el que articuló el nuevo proyecto que pretendió combinar una reconversión del tradicional autoritarismo político (el fraude electoral que en 1988 llevó al poder a Salinas contrastó con el proceso democratizador que envolvía ya a América Latina) con la "modernización" del modelo económico. La culminación de este proyecto aperturista y globalizador fue la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1993. Sin embargo, las bases sociales y políticas del proyecto neoliberal fueron puestas en duda por la rebelión indígena de 1994, la crisis económica de 1995 y la derrota electoral del PRI en 2000 que puso fin a su monopolio de 71 años sobre la presidencia y la política en México.

El nuevo siglo

El año 2000 encontró a México con un TLCAN que, no obstante la promesa, no había logrado devolver el dinamismo a su crecimiento económico, y con Estados Unidos centrado en el Medio Oriente y en su "guerra contra el terrorismo" y muy poco interesado en establecer una "relación estratégica" con su vecino del sur, tal y como se lo había propuesto el presidente Vicente Fox en el arranque del nuevo régimen. Se suponía que esa relación debía iniciarse con un acuerdo sobre la situación legal de los millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, pero la clase política estadounidense nunca se mostró interesada en llevar tan lejos la inevitable cercanía geográfica con México.

Conclusión

La pérdida relativa de poder de la Presidencia mexicana a partir del cambio de régimen —el Poder Ejecutivo dejó de ser el gran formulador y responsable de las políticas internas y externas sustantivas—, más el arraigo de una pluralidad política sin consensos básicos entre las grandes fuerzas políticas representadas en el Congreso y en los gobiernos locales, hizo que al concluir el primer decenio del siglo XXI México simplemente careciera de un proyecto nacional efectivo. La ausencia de un acuerdo interno sobre el tipo de relación que se podía y debía establecer con Estados Unidos (la llamada Iniciativa Mérida, marco de la cooperación mexicano-americana en el combate a las grandes organizaciones del narcotráfico, no tenía la envergadura de un gran proyecto ni tenía el respaldo de todas las fuerzas políticas mexicanas) impidió que se trazaran, discutieran y consensuaran las grandes líneas de la relación posible y deseable de México con su entorno externo.

La experiencia histórica mexicana muestra que el prerrequisito de una política externa exitosa es contar con una base política interna aceptablemente sólida —acuerdos políticos en lo básico e instituciones que funcionen y los procesen. Por tanto, a dos siglos del inicio de su lucha por la independencia, uno de los grandes problemas nacionales de México es la debilidad de su proceso político interno y, por esa razón, la falta de acuerdo en torno a las grandes líneas de un nuevo gran proyecto de política internacional. Y sin ese proyecto, la "ambición de futuro" carece del principal instrumento político para materializarse.

2
MÉXICO Y LA ESTABILIDAD Y LA PAZ MUNDIALES

*Claude Heller**

El propósito principal del presente capítulo es ofrecer una visión general de los principales desafíos que enfrentará México en el curso de los próximos años, teniendo en cuenta las tendencias de la política mundial, así como de la probable evolución del contexto regional a partir de su problemática actual. Además de referirnos a las implicaciones de la carrera armamentista, a la proliferación de las armas de destrucción masiva y al terrorismo como amenazas a la paz mundial, se integrará en el análisis el impacto de fenómenos internos y externos que inciden en el desarrollo de México, como son la migración en sus diversas vertientes y la expansión del crimen organizado. Para ello se tendrá presente la íntima interrelación de la evolución del escenario internacional, la dinámica de la sociedad mexicana y la ubicación de nuestro país con respecto a las llamadas "amenazas a la seguridad".

Hoy día se reconoce que la seguridad internacional depende de diversos factores multidimensionales que van desde la amenaza de una conflagración nuclear, que pone en riesgo la supervivencia de la humanidad, hasta los efectos devastadores que conllevan el cambio climático y el calentamiento global, asuntos que ocupan un lugar de primer plano en la agenda, junto con las crisis alimentaria y energética, pasando por la distribución desigual de la riqueza y de los recursos naturales y las grandes pandemias que afectan la salud de amplios sectores de la población mundial.

Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 hasta el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein en Iraq, a raíz de la invasión militar estadounidense en abril de 2003, se fue consolidando una transformación radical de las relaciones internacionales con el pre-

* Representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas.

dominio de una sola potencia, tendencia iniciada con la caída del muro de Berlín y la desintegración del bloque socialista. En esta nueva etapa, con profundas implicaciones estratégicas en la escala global, el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas ha sufrido una de las más severas crisis de su existencia.

A lo largo de la década de 1990, Estados Unidos afirmó su hegemonía mundial interviniendo en Afganistán e Iraq y extendió su presencia militar en Europa central, el Golfo Pérsico y el Cáucaso, así como en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia central. Sin embargo, el balance de la situación para los intereses de la política exterior estadounidense al final del gobierno del presidente Bush fue negativo, muy alejado de sus expectativas originales. Estados Unidos se ha visto sumido en el debate en torno al calendario del eventual retiro de sus tropas en Iraq, previsto para finales de 2011. De manera paralela, la situación en Afganistán se ha deteriorado y convertido en la principal preocupación de Estados Unidos y de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte. La fragilidad de la situación en Pakistán, país clave en la estrategia después del 11 de septiembre, también ha afectado de manera negativa la estabilidad regional, con la agravante de ser un país con capacidad nuclear. A ello debe agregarse el fracaso de la política estadounidense en el Medio Oriente.

En cuanto a materia de seguridad internacional, se ha incrementado la proliferación de armas de destrucción masiva y se han dado pocos avances en la plena aplicación de los tratados que constituyen la piedra angular de la no proliferación: el Tratado de No Proliferación (TNP), la Convención de Armas Químicas y la Convención de Armas Biológicas destacan por su importancia. No sólo no se han producido avances significativos en el control de la carrera armamentista y en la reducción de armamentos nucleares sino que los arsenales militares en nombre de la disuasión aún forman parte esencial de las doctrinas de seguridad de las principales potencias. Hoy en día la proliferación nuclear continúa representando una de las principales amenazas a la seguridad internacional, ya que se siguen perfeccionando las armas de destrucción masiva y los países signatarios del TNP han incumplido sus cláusulas, así como que países dotados de capacidad nuclear con fines militares, como India, Israel y Pakistán, no se han adherido al TNP. Sin embargo, en el ámbito intelectual se han producido importantes avances en la eliminación ur-

gente de las armas nucleares. Son evidentes los riesgos que enfrenta la comunidad internacional si no se adoptan medidas tendientes a su fortalecimiento.

En su entorno más inmediato, México, en el marco de sus propias transformaciones institucionales, ha convivido con las turbulencias que han agitado a diversos países de la región en función de su inestabilidad y fragilidad política después de lograda la pacificación de Centroamérica y la democratización de América del Sur. Las relaciones interamericanas han tenido dificultades para superar diversas crisis, teniendo en cuenta la polarización de posiciones políticas que han puesto a prueba los mecanismos de concertación existentes. Al mismo tiempo, las principales amenazas que se han cernido sobre México no han provenido de otros países, sino de nuevos factores no estatales de influencia en las relaciones internacionales.

En los últimos años, México ha enfrentado otros desafíos que amenazan sus instituciones y el Estado de derecho. La acción del narcotráfico y del crimen organizado alcanzó niveles sin precedentes por su grado de incidencia en la vida nacional, amenazando la integridad de personas e instituciones, la seguridad pública, el Estado de derecho e incluso la estabilidad política. En el marco de la compleja relación bilateral, que se ha intensificado desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el tema de la seguridad ha ocupado un lugar preponderante de la agenda bilateral. Por su posición estratégica, México desempeña un papel fundamental para el tráfico de estupefacientes provenientes de Sudamérica, al tiempo que produce drogas ilícitas para el mercado estadounidense.

La Iniciativa Mérida entre Estados Unidos, México y Centroamérica fue adoptada como una esfuerzo en materia de seguridad, tendiente a maximizar las acciones para combatir las amenazas del tráfico de drogas, del crimen transnacional y del terrorismo en el hemisferio occidental, a partir de estrategias desplegadas por cada país y de la ampliación de la cooperación bilateral y regional frente al crimen transnacional. En materia de lucha contra amenazas terroristas, la cooperación bilateral también se ha incrementado notablemente para supervisar con más eficacia el control de las fronteras y los flujos de bienes y personas. En 2002 se adoptó el llamado Acuerdo de Frontera Inteligente, similar al

que mantiene Estados Unidos con Canadá. La Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte, lanzada en 2005 por los tres países de América del Norte, ha tenido como propósito fortalecer las medidas de cooperación en diferentes ámbitos.

La migración ocupará un lugar creciente en la agenda internacional, dadas las tendencias provenientes del mundo en desarrollo y las políticas cada vez más restrictivas por parte de los países más desarrollados. El cambio climático también tendrá un impacto en todo el mundo, lo que aumentará los conflictos entre los Estados por los recursos naturales, se afectará la producción agrícola y las cosechas, continuará la degradación de los ecosistemas y aumentarán los riesgos para la seguridad alimentaria, también el aumento de la propagación de enfermedades tropicales, mortalidad y migración forzada. En específico, México es una de la regiones que se verá más afectada por el cambio climático, de acuerdo con diversos estudios.

En este marco de crisis mundial en diversos aspectos, México deberá definir los términos de su participación en las relaciones internacionales, incluyendo la reforma de la ONU y particularmente de su Consejo de Seguridad, en cuyas negociaciones ha contribuido muy activamente. La redefinición de los organismos internacionales y el surgimiento de nuevas instancias como el G-20 obligan a definir con claridad el papel de México en la escena mundial. La participación reciente de México en el Consejo de Seguridad y en las principales negociaciones internacionales debe ser capitalizada a partir de una experiencia positiva de los últimos años.

Las nuevas tensiones internacionales derivadas de la evolución reciente de la economía y de la política mundial, aunadas a la problemática de seguridad, migración y cambio climático, entre otros factores, delimitarán sin duda el debate de los próximos años en torno al modelo de desarrollo que habrá de prevalecer a fin de afrontar con éxito los múltiples desafíos que enfrenta México. La necesaria revisión de la agenda interna de México, derivada de los límites de su modelo de desarrollo y de las circunstancias críticas en las que se ha desenvuelto en los últimos años obliga a una mayor reflexión de la clase política sobre el proyecto del país que queremos ser y su inserción en el mundo. Ello representa un enorme reto que ofrece tanto costos como oportunidades y que habrá que asumir con responsabilidad.

3
MÉXICO: LA DIPLOMACIA EN TORNO AL DESARME

*Eugenio Anguiano**

Los esfuerzos de la comunidad internacional por lograr el desarme mediante acuerdos internacionales arrancan desde fines del siglo XIX, con pobres resultados. Las dos guerras mundiales del siguiente siglo no solamente echaron por tierra las aspiraciones de las conferencias de La Haya de 1899 y 1907 (en las que México participó) de que los países se desarmaran, sino también las metas mismas de paz y estabilidad globales. El fin de la contienda de 1939-1945 marca el nacimiento de la era atómica y con ello surge una espada de Damocles que desde entonces pende sobre la suerte de la humanidad.

La separación del átomo llevó al desarrollo de la bomba atómica, pero también se tradujo en una multitud de oportunidades de aplicación de esta revolución científica para usos pacíficos. De ahí que los debates con relación a esta nueva arma de destrucción en masa se plantearan, desde su inicio, en una doble vertiente: evitar la proliferación de armas nucleares, de las que Estados Unidos tuvo el monopolio hasta 1949 y, eventualmente, eliminar su existencia e impulsar la cooperación internacional para desarrollar el uso de tal energía con fines constructivos.

Por otra parte, el tema del desarme en general revivió en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en 1945, y en la que México desempeñó un activo papel junto con unos cuantos países más que, sin ser las principales potencias victoriosas de la segunda Guerra Mundial, formaron parte de la alianza denominada Naciones Unidas contra el eje Berlín-Roma-Tokio y sus aliados. Debido a ese activismo, en 1946 México resultó electo —junto con Brasil del área latinoamericana— para formar parte del primer Consejo de Seguridad de la ONU, en

* Profesor-investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*eugenio.anguiano@cide.edu*>.

calidad de miembro no permanente. Dado que también se había decidido formar una Comisión de Energía Atómica integrada por los miembros del Consejo citado, más Canadá, desde un principio nuestro país se involucró en la diplomacia multilateral que lidiaría con el problema de las armas nucleares en ese foro y en otros especializados que se establecerían en los años subsecuentes.

Con el advenimiento de la Guerra Fría entre las potencias aliadas de ocasión resurgió el armamentismo, los soviéticos produjeron su propia capacidad bélica nuclear y se establecieron estructuras de seguridad al margen de la ONU, notoriamente la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia. El mundo entró también en una era de bipolarismo de poder y de confrontación entre dos sistemas político-económicos antagónicos, lo que llevó a una carrera armamentista sin parangón. Pronto, las respectivas cabezas de los bloques capitalista y comunista se hicieron de formidables arsenales que incluían como herramienta fundamental de disuasión bombas atómicas mucho más poderosas que las arrojadas contra Hiroshima y Nagasaki, y medios cada vez más diversificados y sofisticados para arrojar esas bombas contra los enemigos sistémicos, además del desarrollo de otras armas (químicas y biológicas) de destrucción en masa.

En los años sesenta esa acumulación de arsenales de "armas estratégicas" (nucleares y otras de destrucción masiva) llevó a un equilibrio del terror entre las dos grandes potencias; una disuasión nuclear enunciada como "destrucción mutuamente asegurada". Esto obligó a una etapa de distención entre las superpotencias, que favoreció la diplomacia del desarme y en especial la de no proliferación. En esos años, además de Estados Unidos y la Unión Soviética, desarrollaron armas nucleares Gran Bretaña, Francia y la República Popular China, entonces excluida de la ONU. Se negociaron y aprobaron el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares, esencialmente para prohibir los experimentos en la superficie y la atmósfera terrestres, y el Tratado de No Proliferación (TNP) que persigue tres grandes objetivos: la no proliferación más allá de las cinco potencias nucleares existentes en 1970; la cooperación internacional para el desarrollo nuclear generalizado aplicado a fines pacíficos y, eventualmente, el desarme nuclear.

En esos años, con el llamado Tratado de Tlatelolco, México desplegó una intensa diplomacia en esas materias y en la promoción del estableci-

miento de una zona libre de armas nucleares en América Latina y el Caribe. La idea de zonas o regiones de tal tipo está contemplada también en el TNP, de manera que el esfuerzo mexicano para que se crearan instrumentos limitantes de la producción, almacenamiento y desarrollo de armas de destrucción masiva quedó integrado en todos los foros —los citados y otros— donde se debatía el problema más general y antiguo: el desarme.

En los años ochenta hubo un nuevo ciclo de tensión soviético-estadounidense y los segundos impulsaron nuevos programas para perfeccionar las armas nucleares y sus sistemas, incluido uno de carácter defensivo que el vulgo conocería como "guerra de las galaxias". Esto arrastró a Moscú a aumentar su gasto militar, con lo cual vulneró todavía más su ya de por sí debilitada economía. Finalmente, Mijail Gorbachov logró negociar con Ronald Reagan una nueva distensión que abrió el camino para la caída del muro de Berlín y de los regímenes comunistas en Europa, incluida la desaparición de la URSS. Pero en el ámbito del TNP eso no se tradujo en avance alguno en cuanto a desarme nuclear, lo cual fue censurado enérgicamente por México y unos cuantos países neutrales en la cuarta conferencia revisora del tratado (1990).

Con el fin de la Guerra Fría se pensó que se avanzaría en cuanto a la no proliferación y reducción de las armas nucleares, pero muy pronto esos temas quedaron opacados por la guerra del Golfo Pérsico y por los ensayos nucleares que efectuaran la India y Pakistán, países no miembros del TNP, y Corea del Norte, que sí lo era. En México, la diplomacia antiarmamentista también pasó a segundo plano ante la política de acercamiento con Estados Unidos, puesta en práctica a principios de los años noventa.

En la primera década del siglo XXI el desarme nuclear perdió relevancia en el mundo, no obstante los importantes progresos habidos en cuanto a congelamiento y posibilidades de destrucción de armas químicas y biológicas. La posición conservadora del gobierno de George Bush hijo y su determinación de combatir al "terrorismo de alcance global" a partir de septiembre de 2001 propiciaron el armamentismo tanto nuclear como convencional en muchas partes del mundo. La llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos despertó nuevas esperanzas de que la diplomacia multilateral saldría de su decadencia, en

particular en asuntos de desarme, pero los acontecimientos de 2011 muestran que si bien la diplomacia multilateral revivió, lo hizo para enfrentar crisis como la de Libia, con decisiones que alentarán la producción y el tráfico de armas en el mundo.

La diplomacia mexicana de desarme perdió importancia desde los años 1992-1995, pero su deterioro se ha acentuado en los últimos dos gobiernos del PAN. Más allá de la retórica, México debe darle máxima prioridad a los temas nucleares internacionales si realmente quiere que tenga fuerza su exigencia de que acabe el tráfico de armas que alimenta al crimen organizado y desorganizado en nuestro país y que pone en jaque al propio Estado mexicano, así como a la seguridad básica de su sociedad. El orden mundial del futuro es incierto y el peligro nuclear no ha desaparecido, de allí que países como México o Suecia, que han marcado huella por su lucha contra la proliferación y el desarme nucleares, se vean obligados a continuar con esa diplomacia. La ventaja comparativa de México en la arena internacional es justamente en esta materia.

4
UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ASISTENCIA HUMANITARIA: LA EVOLUCIÓN INEXORABLE DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

*Juan Manuel Gómez-Robledo V.**

Nadie puede negar el recrudecimiento, desde el fin de la Guerra Fría, de los conflictos armados en todas las latitudes y los niveles insólitos de brutalidad a que han dado lugar, frente a lo que la comunidad internacional organizada ha tenido todo tipo de reacciones que van desde el pasmo hasta la cruzada justiciera, pasando por una vergonzosa indiferencia, apenas disimulada en "buenas" razones.

Estos acontecimientos dan cuenta de un recurrente dilema por intentar reconciliar la efectiva defensa de los derechos humanos y la soberanía del Estado, que se traduce en la dificultad en los hechos de respetar y hacer respetar estos derechos universales. El derecho internacional tradicional concibe al individuo como sujeto exclusivo de la jurisdicción nacional y difícilmente se podría admitir que el Estado pudiese compartir el ejercicio de su competencia personal con la comunidad internacional organizada.

Debemos reconocer también que la concepción original de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no está adaptada para guiar a la comunidad internacional en un mundo que enfrenta recurrentes crisis humanitarias derivadas de guerras intestinas y violencia étnica exacerbada. A pesar de esto, los autores de la Carta de la ONU previeron facultades en el Consejo de Seguridad que impusieran medidas coercitivas para mantener la paz y la seguridad internacionales, sin definir expresamente lo que debía entenderse como una amenaza a la paz. Es precisamente en esta ampliación de la noción de amenaza a la paz donde

* Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

se gesta el cuestionamiento del principio de no intervención frente a violaciones flagrantes de los derechos humanos, en tanto que valores universales tutelados por la comunidad internacional organizada.

En el contexto de la Guerra Fría, la violación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario era ajena a la noción de amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, diversos actos de represión perpetrados en contra de la población civil a finales del siglo XX (Iraq, Somalia, la ex Yugoslavia y Ruanda) significaron pasos decisivos en la evolución del pensamiento de la comunidad internacional y, específicamente, del Consejo de Seguridad, en torno a problemáticas constitutivas de amenazas a la paz. La línea divisoria entre la competencia exclusiva del Estado y la competencia del derecho internacional fue perdiendo nitidez, al tiempo que cobraba forma un nuevo consenso internacional respecto a "los límites de lo inaceptable".

Cabe señalar que la reciente práctica del Consejo en este ámbito, salvo un par de excepciones, ha tenido una utilidad justificatoria *a posteriori* y no de corte preventivo. Estas acciones cuestionablemente tardías obedecen también al legítimo objetivo de no cerrar la puerta a una solución negociada y de brindar oportunidad a los organismos regionales de resolver la situación de que se trate.

El carácter excepcional del ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario, el sentido de urgencia que lo define y la multiplicación reciente de situaciones que caen en su ámbito son el marco de referencia de la creciente afirmación de la existencia de un auténtico "derecho de intervención humanitaria". Sin duda, se ha hecho patente la resistencia de los Estados a cambios en el *statu quo*, expresada en la importancia del respeto a la soberanía estatal cuando se trata de situaciones de conflicto armado interno.

Esta evolución tiene que ver con el hecho de que en los conflictos modernos la población civil ha sido la principal víctima y de que no se respetan los usos y costumbres aplicables a la conducta de las hostilidades. En este contexto, la comunidad internacional asiste impotente a las peores atrocidades, lo que ha puesto a dura prueba su capacidad de reacción. El derecho internacional humanitario, concebido principalmente para los conflictos de carácter internacional, guarda silencio con

respecto a la forma de asegurar la aplicación de este cuerpo normativo en el orden interno. Por ello, la incorporación de las preocupaciones humanitarias en todo lo tocante al mantenimiento de la paz sólo podía provenir del impulso político de los miembros del Consejo de Seguridad. Éste, una vez que ha establecido el vínculo entre la violación del derecho internacional humanitario y la amenaza a la paz y la seguridad internacionales, ha justificado su acción para asegurar el cumplimiento del Derecho de Ginebra.

La Corte Internacional de Justicia también ha establecido que las reglas fundamentales del derecho internacional humanitario deben ser observadas por todos los Estados, siendo principios inviolables del derecho internacional consuetudinario, noción de la que emana indiscutiblemente el deber de proteger a la población civil.

Al mismo tiempo, partiendo de la universalidad de los derechos humanos, diversas voces han querido consagrar el llamado "derecho de injerencia" por razones humanitarias. La discusión teórica ha estado orientada a formular un deber de intervención, recurriendo incluso al uso de la fuerza cuando ocurren violaciones masivas de los derechos humanos, sea cual fuere la naturaleza del conflicto.

La Cumbre Mundial de 2005 de la ONU constituyó el punto de inflexión en la evolución de los conceptos de intervención y asistencia humanitaria hacia el de la responsabilidad de proteger, a partir de la responsabilidad del Estado de proteger a los individuos en su territorio del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, de la que se comienza a hacer referencia explícita. La soberanía nacional se entiende entonces como condicionada al cumplimiento de estos deberes y se reconoce la capacidad de acción de las Naciones Unidas, conforme al derecho internacional.

La ONU ha emprendido la ardua labor de definir el incipiente marco normativo y de acción que guíe a la comunidad internacional ante la necesidad de una intervención. Entre los esfuerzos más notables se encuentra el informe titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, encomendado por el Secretario General a especialistas en el tema. Destaca la identificación de tres pilares sobre los cuales recae este concepto: 1] la responsabilidad primordial del Estado de proteger a la población en su territorio; 2] el papel de asistencia de la comunidad internacional a

los Estados, y 3] la atención permanente y eventual respuesta colectiva por parte de la comunidad internacional cuando el Estado faltare a su obligación de proteger.

En el ámbito del Consejo de Seguridad, este órgano ha mostrado una cautela natural en cuanto a la invocación explícita del concepto en sus resoluciones. Las primeras referencias respondieron al entusiasmo e impulso político posterior a la Cumbre de 2005, pero únicamente cuatro resoluciones han incluido referencias explícitas, la más reciente, la 1973 (2011), relativa a la situación en Libia. Dicha resolución es ambigua en todos los sentidos: si bien se sustenta en la incuestionable responsabilidad de proteger, su objetivo final y alcances son perfectamente cuestionables. Preocupa especialmente la mención a "todas las medidas necesarias" para hacer efectiva esta protección, la cual autoriza cualquier acción que pueda ser justificada con este propósito.

Existe una fuerte convicción por sentar precedentes en la práctica, acompañando los avances de la teoría con las acciones políticas, pero al mismo tiempo se deben reconocer los peligros de no tener parámetros claros rebasando los límites aceptables del involucramiento para perseguir otros fines no siempre dictados por el respeto de los derechos humanos. El desarrollo del marco teórico ha demostrado la complejidad de alcanzar coincidencias entre los Estados para poner en práctica la responsabilidad de proteger y hacer realidad la obligación de "respetar y hacer respetar" los principios cardinales del derecho internacional humanitario.

5
NARCOTRÁFICO: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

*Mónica Serrano**

El presente estudio analiza el vínculo entre la consolidación de México como productor y corredor de tránsito en el circuito internacional de las drogas ilícitas y el ascenso del régimen internacional de prohibición de las drogas tutelado por Estados Unidos.

En México, como en Bolivia, Perú y más recientemente Colombia, el auge de economías ilícitas de drogas ha sido en buena medida consecuencia del afianzamiento de un régimen internacional punitivo, erigido en torno al paradigma del control de la oferta de drogas y la consecuente criminalización de la producción, comercialización y consumo de dichas sustancias.

En la historia de las relaciones entre Estados Unidos y México en materia de drogas, y en el marco más amplio de la promoción y construcción del régimen de control de drogas, es conveniente resaltar tanto el peso de las presiones internas y externas en las decisiones de las autoridades mexicanas, como los efectos colaterales de las políticas antinarcóticos de esos años.

Acompañado de una docena de países latinoamericanos, en la década de 1930, México se incorporó de lleno al joven régimen de control de drogas. Desde muy temprano, el análisis de estas relaciones deja ver la presencia de motivaciones de orden interno y externo en la decisión de las autoridades mexicanas de sujetar al país a las nuevas políticas antinarcóticos.

Aunque las primeras manifestaciones de las tensiones entre México y Estados Unidos aparecen en los años 1930, alcanzan un punto álgido

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*mserrano@colmex.mx*>.

a finales de la década de 1960. La combinación de las presiones externas y la preocupación en torno a los riesgos de la pérdida de control de la economía ilícita empujaron a las autoridades mexicanas a tomar cartas en el asunto.

El éxito de una de las contadas campañas de erradicación en la historia mundial de las drogas vino acompañado de consecuencias importantes para la seguridad interna de México y la de sus vecinos. Por un lado, el despliegue de la Operación Cóndor propició la dispersión y reconfiguración del mercado interno de drogas ilícitas y favoreció con ello las oportunidades para la violencia y la corrupción. Por otro lado, la ejecución punitiva de las políticas antinarcóticos prohibicionistas alentó el surgimiento de interdependencias negativas. La reubicación de los circuitos de producción de Turquía a México a principios de los setenta y entre México y Colombia, a lo largo de las últimas décadas, deja ver la presencia de un "dilema de seguridad". Estas experiencias permiten concluir que las intervenciones en la producción y tráfico de drogas ilícitas pueden incidir si acaso en las latitudes en las que se producen estas mercancías, pero no han conseguido reducir su producción global.

En la década de 1980 la combinación de una serie de sucesos provocó la apertura de la industria de la cocaína en América. El advenimiento de esta industria y más concretamente la desviación de sus rutas hacia el territorio mexicano tuvo consecuencias desastrosas para la seguridad del país. Por un lado, los esfuerzos destinados a controlar y reducir la producción de mariguana abrieron oportunidades para el mercadeo de nuevas drogas, incluida por supuesto la cocaína. El "polvo blanco" sustituyó a la mariguana para convertirse en la droga de moda de los ochenta. Por otro lado, el despliegue de la segunda guerra contra las drogas durante el gobierno de Reagan contribuyó a fortalecer las ventajas de mercado de esta mercancía ilícita, cuyo valor rebasó por mucho el de la voluminosa mariguana. Aunque las nuevas políticas complicaron la distribución de ambas mercancías en el mercado estadounidense, la colocación de la droga más cotizada se tradujo de inmediato en más altos rendimientos. Para finales de siglo, la economía de la cocaína, con un valor estimado de 40 000 millones de dólares, consolidó su dominio sobre el resto de las economías de drogas ilícitas de la región. Aunque la apertura de la industria de la cocaína en la región coincidió con el giro de las economías

latinoamericanas hacia el libre mercado y la promoción de las exportaciones, y pudo, por consiguiente, haber facilitado los movimientos de mercancías lícitas e ilícitas. Debe ser claro, sin embargo, que poco tuvo que ver en el despegue de dicha economía. Es posible que exista una vinculación entre la apertura de las economías, la globalización y el florecimiento de la industria de las drogas ilícitas. Pero sin duda la variable privilegiada para discernir el auge de las economías ilícitas de drogas la encontramos en la cruzada desplegada por Estados Unidos contra estas mercancías. Las campañas contra las drogas y, más específicamente contra la cocaína en la segunda posguerra, no sólo consiguieron inflar el precio de esta droga a niveles estratosféricos, sino que han mantenido en pie la estructura de incentivos y oportunidades que permanece en la base del narcotráfico.

Las decisiones públicas que han hecho de la comercialización y consumo de muchas de estas sustancias un delito han tenido consecuencias internas y transnacionales. El despliegue de políticas públicas que no han contado con el amplio respaldo de la sociedad se ha traducido en la configuración de espacios domésticos y transnacionales de ilegalidad. La persistencia crónica de patrones de consumo, la degeneración de las relaciones sociales y de las instituciones políticas y el ascenso de una nueva generación de organizaciones criminales tan poderosas como violentas han sido consecuencia directa de estas decisiones públicas y no, como quisieran algunos, síntomas de un problema delictivo. Las drogas ilícitas son mercancías "preciosas" en virtud de su prohibición.

No debe pues sorprender que tanto los expertos como los responsables de las políticas públicas identifiquen las políticas represivas como la variable fundamental del problema de la drogas. Las políticas represivas de prohibición no sólo han contribuido a la exacerbación del narcotráfico, sino que también han desencadenado nuevos y peligrosos desafíos que amenazan tanto el orden interno como a la dimensión externa de la seguridad de los Estados. Ésta es la conclusión de dos reportes consecutivos publicados por la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia.

Una revisión crítica y sucinta los esfuerzos de cooperación internacional en materia de drogas ilícitas del régimen internacional de control de drogas y de sus principales instrumentos —la Convención Única so-

bre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988— no sólo deja ver las nobles aspiraciones de sus autores, sino la inoperancia y los costos de su desempeño: la escalada exponencial de los costos y los magros resultados en la ejecución punitiva de la prohibición. Aunque los recursos financieros e institucionales que se han invertido en el combate a las drogas han aumentado de manera sostenida y exponencial, los resultados han sido discutibles, por no decir catastróficos.

La cooperación internacional y regional ha sido un tema recurrente en el contexto de las políticas antinarcóticos. No obstante la disposición de los gobiernos, los periodos de cooperación, ya sea bilateral o multilateral para combatir el narcotráfico y la delincuencia transnacional han sido en general efímeros e ineficaces. Entre los obstáculos que han entorpecido estos esfuerzos pueden mencionarse: la perseverancia de los consumidores pese a la prohibición, las fricciones históricas entre países productores y consumidores, el efecto "globo" y el dilema de seguridad que acompaña a las políticas de control de la oferta, así como la alta movilidad de las organizaciones criminales que hace de éstas blancos poco aptos para la coerción. En esencia, el análisis indica que hay una clara tensión entre la aceptación internacional de la norma de la prohibición y su ejecución práctica. La crisis de confiabilidad en las políticas prohibicionistas y en el más amplio régimen internacional de control de drogas ha dado lugar a un progresivo distanciamiento y a un giro gradual a favor del control de la demanda y la reducción del daño. Es decir, a un replanteamiento radical de estas políticas a favor de perspectivas de salud pública.

Podemos concluir sobre los esfuerzos mexicanos en materia de cooperación internacional en el combate a las drogas que, en la esfera multilateral, el gobierno de México suscribió desde muy temprano los primeros compromisos del régimen internacional de control de droga. En el plano bilateral, los primeros indicios de cooperación con el vecino del norte pueden rastrearse también en los años treinta, mientras que el interés en la cooperación en el ámbito regional no sólo es más reciente, sino que se enmarca en el contexto de la explosión del problema del narcotráfico en América Latina a partir de finales de los años ochenta.

Los esfuerzos de las autoridades mexicanas han oscilado entre dos vertientes: *a*] la subordinación a las prioridades de Washington en materia de drogas y *b*] la coordinación de un bloque regional para contener los efectos más perniciosos de las políticas punitivas enarboladas por las agencias antinarcóticas estadounidenses.

Aunque la Iniciativa Mérida ha sido promovida como un nuevo "paradigma de cooperación en materia de seguridad" y como una nueva estrategia anclada en el principio de corresponsabilidad, en realidad representa un episodio más en la historia de casi un siglo de cooperación bilateral con el vecino del norte. El análisis comparado de esta iniciativa deja ver paralelos claros con experiencias previas, más concretamente con las políticas adoptadas durante el gobierno de Zedillo. Pero quizá más importante es el hecho de que la racionalidad última de la Iniciativa Mérida obedece a pie juntillas a los mismos criterios que han regido durante décadas la cooperación antinarcóticos entre México y Estados Unidos. A la luz de esto podemos concluir que estamos ante un episodio más de la larga cadena de reacercamientos seguidos de distanciamientos entre ambos países y, quizás más preocupante, ante una iniciativa que difícilmente conseguirá modificar las reglas del juego y, por consiguiente, los resultados.

6
LA MIGRACIÓN DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS: DE LA COYUNTURA AL FONDO

*Jorge A. Bustamante**

Este trabajo parte de la idea de que, por definición, ningún fenómeno de migración internacional puede enfocarse desde una perspectiva unilateral de país alguno. Sobre todo en los casos de migraciones laborales, que son resultado de procesos de interacción de factores ubicados tanto en los países de origen como en los de destino. Esto ocurre en correspondencia con las dinámicas que conforman los mercados de trabajo entre dos o más países, como es el caso de la migración de México a Estados Unidos. Entre esas dinámicas encontramos que las demandas de la fuerza laboral de los migrantes responden a factores endógenos en los países de acogida, así como las ofertas laborales corresponden a factores endógenos en los países de origen de esas migraciones.

Sin embargo, encontramos un patrón desafortunado —porque no corresponde a causas objetivas, sino ideológicas— de resistencia de los países de acogida a reconocer oficialmente la naturaleza endógena de sus respectivas demandas de la fuerza laboral de sus inmigrantes, particularmente de aquellos que son irregulares o indocumentados. A este patrón de resistencias pertenece el hecho de que ningún país de acogida importante de inmigrantes haya ratificado la Convención Internacional de la ONU para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aprobada en 1990 y que entró en vigor en 2003.

Aquí nos centraremos en la relación que existe entre los fenómenos de las migraciones internacionales y los derechos humanos. Esa relación se enmarca en un contexto teórico dentro del cual se trata de explicar la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos.

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte: <*jorgeb@colef.mx*>.

Aunque la migración es un fenómeno mundial, por cuestiones de espacio nos referiremos básicamente a la migración a Estados Unidos proveniente de América Latina y, de manera específica, a la proveniente de México. Sin embargo, hay que subrayar que si bien los flujos migratorios de este país a Estados Unidos son los más numerosos del hemisferio, es urgente examinar las condiciones de vulnerabilidad de los movimientos poblacionales de Centroamérica a ese país, en buena medida a través de México, y aquellos que se dan en Sudamérica. De particular importancia es el crecimiento de la emigración a España desde la República Dominicana y, últimamente, desde Ecuador, los cuales están sustituyendo en los primeros lugares, en cuanto al número de inmigrantes al país ibérico, a la emigración desde las naciones del Magreb.

Hay otros movimientos migratorios importantes en el sur del hemisferio, como son los de Bolivia y Paraguay hacia Argentina y Brasil y, en menor escala, de Colombia a Ecuador. Aunque en diferentes grados, en todos esos movimientos existen también problemas de violaciones de los derechos humanos de los migrantes. Si se hiciera un mapa del hemisferio occidental sobre la intensidad de esas violaciones, encontraríamos una relación directa con los volúmenes de sus flujos migratorios. Asimismo, hallaríamos un patrón geográfico en el que, entre más al norte se encuentre el país de destino de las migraciones en el hemisferio, más intensas son las violaciones de los derechos humanos de los migrantes.

Se inicia este trabajo con un repaso sobre los desarrollos más recientes y más relevantes del proceso de toma de decisiones estadounidense en materia migratoria. Luego nos centramos en el análisis de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos y laborales, proponiendo un marco teórico aplicable a las relaciones internacionales implicadas en las migraciones que corresponden a mercados laborales entre dos o más países. Por último, se hace una recomendación para avanzar en la tarea de superar ese problema.

Durante el segundo periodo presidencial de George W. Bush comenzó a discutirse en el Congreso estadounidense la posibilidad de llevar adelante una reforma migratoria para controlar los flujos de migrantes. La discusión se inició en un momento político en el que los republicanos dominaban ambas cámaras de Congreso, por lo cual los proyectos que comenzaron a ganar terreno en las negociaciones iniciales

fueron las propuestas más radicales en contra de los migrantes. Una de esas propuestas, la más xenófoba y antiinmigrante, fue la propuesta Sensenbrenner que aprobó la Cámara de Representantes. El proyecto incluía la autorización de la construcción de una doble barda de 700 millas, la criminalización del acto de cruzar la frontera sin documentos, la obligación de los empleadores de verificar la autenticidad de los documentos de los trabajadores que contrataran y el aumento de las sanciones a los empleadores que den trabajo a indocumentados. También se presentaron otras propuestas más amigables hacia los migrantes, de los senadores Edward Kennedy y John McCain.

Al mismo tiempo que se llevaban a cabo negociaciones en ambas cámaras, el incremento de los sentimientos antiinmigrantes, alimentados cotidianamente por numerosos locutores de radio y otros medios de información, generó el desencadenamiento de una serie de marchas multitudinarias de protesta en contra de aquellos proyectos legislativos. Esas marchas, pacíficas y sin incidentes mayores, anticipaban lo que sucedería en las elecciones de 2010, ya que el voto latino, integrado en dos tercios por mexicanos, fue crucial en el triunfo del candidato demócrata, Barack Obama. Las esperanzas de los indocumentados aumentaron con la llegada de Obama al poder. Sin embargo, han disminuido por el hecho de que este presidente no ha dado señal de que abandonará la orientación unilateral de la política migratoria de Estados Unidos.

A pesar de que las tendencias antiinmigrantes han prevalecido en el Congreso y en amplios sectores sociales y se han expresado también en ordenanzas locales y en el crecimiento de los "grupos de odio", es necesario subrayar que han existido voces que reconocen la labor y la importancia que los trabajadores indocumentados tienen y han tenido en la economía estadounidense. Ejemplo de ello fue el editorial del diario *Los Angeles Times* en relación con la publicación de los resultados de la investigación "La verdad acerca de los inmigrantes ilegales" cuyos hallazgos muestran que la inmigración representa una ganancia para la economía de California y la de Estados Unidos. Se demostró que es un mito que los trabajadores migratorios produzcan un efecto negativo para la economía estatal y se destaca que no hay evidencia que pruebe que sean una de las causas del desempleo en el estado o que hayan tenido efectos depresivos sobre los salarios en los distintos sectores de la economía.

Pasando al marco teórico que proponemos para explicar la vulnerabilidad de los migrantes, éste parte de la premisa de que los migrantes internacionales son "un grupo vulnerable" como sujetos de derechos humanos y que esta vulnerabilidad es la condición de extrema carencia de poder que se impone al inmigrante extranjero. Esta carencia es una construcción social que se impone como una etiqueta sobre los inmigrantes, una de cuyas expresiones es la impunidad, o sea, la ausencia de sanción a la violación de sus derechos humanos. La carencia de poder deviene del ejercicio que hace un Estado de su derecho soberano para definir quién es nacional y quién es extranjero, diferenciación que acaba siendo convertida en un criterio o base normativa de una asimetría de poder *de facto* en las relaciones entre inmigrantes y nacionales, que añade a la vulnerabilidad estructural que implica aquella diferenciación, la vulnerabilidad cultural. Pero ese mismo Estado, en el proceso dialéctico de la vulnerabilidad, puede autolimitar el ejercicio de su propia soberanía al comprometerse a aceptar, promover y proteger los derechos humanos de los habitantes de su país, sin restricciones de nacionalidad, origen étnico, creencias religiosas, etc., tal y como fuera consagrado en la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU.

Convencidos de que al eliminar la resistencia de los países de mayor acogida de inmigrantes a reconocer el carácter endógeno de su demanda de la fuerza de trabajo inmigrante, las ideologías antiinmigrantes que promueven la xenofobia y discriminación contra aquéllos podrían neutralizarse, hacemos la siguiente recomendación: establecer una normatividad que comprometa a todos los Estados miembros de la ONU a elaborar estadísticas anuales de su demanda laboral de inmigrantes por sectores de la economía. Esta información podría propiciar que los países de acogida buscaran negociar con los países de origen de los inmigrantes acuerdos internacionales que fomentaran la corresponsabilidad entre los países de origen y los de acogida y así combatir más racionalmente la inmigración irregular.

El hecho de que se aceptara una norma semejante no contravendría el derecho soberano de cada nación de decidir quién puede o no entrar en su territorio ni daría derecho a persona alguna a ingresar a un país sin la autorización correspondiente del gobierno de ese país. Tal normatividad tendría por objeto inhibir el surgimiento y proliferación de ideolo-

gías antiinmigrantes que tienden a alimentar la xenofobia y a justificar las prácticas discriminatorias en contra de los inmigrantes. La elaboración y disponibilidad de tales estadísticas permitirían confrontar las posiciones ideológicas antiinmigrantes a la objetividad de los hechos.

7
LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO EN LA DÉCADA 2000-2009

*Jorge A. Schiavon**

Diagnóstico

El sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento desde la caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría en 1989. Estos cambios han impactado a la gran mayoría de los países del mundo, al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior. Tradicionalmente, desde 1648, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. Siendo así, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los Estados hacia el mundo externo, ha sido una facultad exclusiva de dichos Estados, cuya función principal es salvaguardar su soberanía, independencia e integridad territorial. Los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado son los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional.

Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que, incluso en los sistemas federales, se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo federal, la conducción de la política exterior. Así pues, en los Estados federales se aplicaría la breve, pero contundente frase del estadista suizo Alfred Escher: "unidad hacia el

* Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*jorge.schiavon@cide.edu*>.

exterior, diversidad hacia el interior". En este sentido, es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin embargo, en las últimas tres décadas, esta concepción tradicional de dominio del Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionada en los sistemas federales, al grado de que hoy se observa una considerable fragmentación en su operación.

En México, aun cuando el Presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales", el número de actores que participa en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente en el país en cuando menos cuatro ejes o niveles. En primer lugar, otras dependencias del Ejecutivo federal distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sostienen, de manera directa, relaciones con sus contrapartes burocráticas o administrativas en el exterior; estas acciones se han denominado diplomacia administrativa. En segundo, los poderes de la Unión, particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones también el Judicial, han incrementado sustancialmente sus contactos con actores externos. Las cámaras de Diputados y Senadores no sólo se circunscriben a la revisión de la política exterior conducida por el Ejecutivo y a la aprobación de tratados y nombramientos de cónsules y embajadores: ambos órganos legislativos tienen sus propias actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados y estas acciones se conocen como diplomacia parlamentaria. En tercera instancia, los órdenes de gobierno, tanto estatal como municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. Esta actividad externa, conocida como diplomacia local, federativa, de gobiernos subnacionales o paradiplomacia, será el principal foco de análisis del presente trabajo. Finalmente, actores no estatales, como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales y diversos grupos de interés (académicos, empresariales, sindicales, partidarios y deportivos, entre otros) también han aumentado considerablemente su participación e incidencia en asuntos externos, la cual se conoce como diplomacia ciudadana.

La SRE es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior. Para hacerlo efectivamente debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los

diversos actores con incidencia en cuestiones externas descritos en los párrafos anteriores. Así, el mayor reto que actualmente enfrenta la SRE es conciliar el creciente número de intereses —algunos probablemente divergentes— e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas del Ejecutivo federal y, de ser posible, también de los grupos de interés más representativos e importantes al interior del país.

Pronóstico

El aumento de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales se debe a la combinación de dos conjuntos de factores: 1] en la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema, y 2] en el ámbito interno, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural. La creciente globalización e interdependencia del sistema internacional han disminuido los costos de participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, así como llevado a una proliferación de instituciones y temas a ser abordados en la agenda internacional. Como resultado, han incentivado que las entidades federativas participen de manera más activa en los asuntos mundiales. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han abierto espacios de participación a las entidades federativas que antes estaban monopolizados por los gobiernos centrales. Finalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional por colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios.

Ninguna de las entidades federativas mexicanas tiene una política exterior, ya que esta podría ser diferente y contrapuesta a la que ejerce la Federación. No obstante, la creciente actividad internacional de las entidades federativas se ha hecho patente en, cuando menos, seis áreas: 1] establecimiento de oficinas de representación de las entidades en

capitales o ciudades de otros países; 2] organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos locales a otros países; 3] envío de misiones de funcionarios locales al exterior; 4] organización de ferias internacionales para los productos locales en los ámbitos estatal y externo; 5] profundización de las relaciones con otras entidades federativas regionales o sobre temas globales, y 6] participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales. Para el caso mexicano se añadiría la apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.

Ahora bien, hay un grado importante de variación en el nivel de participación internacional de las entidades. En el año 2004, los estados con niveles altos de relaciones internacionales eran Jalisco, Baja California y Chiapas. En el rango de relaciones internacionales medias se ubicaban 23 entidades: Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León y Sonora (medio-alto); Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (medio-promedio), y Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (medio-bajo). Finalmente, en el nivel de bajas relaciones internacionales, se ubicaban las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

En tan solo cinco años (entre 2004 y 2009), las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente. Cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó casi 40% en solamente un lustro. En 2009, ninguna de las entidades federativas se encontró en el nivel más bajo. En el nivel medio estaban 21 estados, divididos de la siguiente forma de acuerdo con subcategorías: medio-bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio-promedio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala), y medio-alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). En el nivel alto, aparecían siete estados (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán). Finalmente, en la categoría de muy alto, que en 2004 se encontraba desierta, para 2009 hubo cuatro entidades que la alcanzan: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México.

Ahora bien, ¿qué explica el nivel de participación internacional de los gobiernos estatales en México? ¿Son variables económicas, políticas o geográficas? En el caso del ingreso, existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas, con la excepción del Distrito Federal en 2004. Esto implica que hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos sean los que cuenten con mayor activismo en el ámbito internacional. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no existe suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna el país tengan una mayor participación internacional. Sin embargo, aquellas entidades con mayores niveles de actividad externa iniciaron la misma en momentos de yuxtaposición partidista. Finalmente, en cuanto a la situación geográfica de frontera, esta variable ha desempeñado una influencia importante (como causa necesaria) en el caso de los estados de la frontera norte desde inicios de la década de 2000, a la vez que ha adquirido relevancia en las entidades de la frontera sur en los últimos años por el incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.

Recomendaciones

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural del sistema político y económico nacional, es de esperarse que las relaciones internacionales de las entidades federativas sigan en aumento. Por ello, es fundamental que la legislación interna en México se vaya actualizando y perfeccionando para garantizar que las actividades externas de los gobiernos estatales se conduzcan dentro del Estado de derecho. Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de dicha legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria de ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para las unidades subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo. Ello supone un reto importante para la SRE, ya

que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los órdenes de gobierno locales, tanto estatales como municipales, y de los grupos de interés. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Para que los gobiernos estatales conduzcan de manera más efectiva y eficiente sus relaciones exteriores, serían convenientes las siguientes acciones de política pública:

Primero, buscar que todo estado tenga una oficina de asuntos internacionales vinculada directamente con el gobernador, para coordinar la actividad externa del gobierno estatal.

Segundo, contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas locales para fomentar las actividades internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular la actividad internacional de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades.

Tercero, establecer incentivos positivos y negativos para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobiernos inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por la Cancillería.

Cuarto, crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en materia internacional y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas, en todos los órdenes de gobierno, con incidencia en asuntos externos.

Quinto, crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional para concertar las acciones de política exterior con los órdenes de gobierno subnacionales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil.

Sexto, capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y funcionarios locales encargados de asuntos internacionales, por medio de cursos de actualización y especialización.

Séptimo, promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las direcciones generales de temas internacionales o equivalentes de otras secretarías de Estado y oficinas de asuntos externos de las entidades federativas.

Finalmente, octavo, elegir en las presidencias o secretarías de las comisiones de relaciones exteriores de las cámaras de Diputados y Senadores profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales.

8

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO, COMPORTAMIENTOS EMPRESARIALES Y POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

*Carlos Alba Vega** y *Pascal Labazée***

La inversión extranjera directa (IED) se ha convertido en las últimas décadas en una de las principales herramientas para el desarrollo y la inserción de países emergentes a la economía global y en uno de los principales objetivos de las políticas públicas nacionales, regionales y locales en numerosos países. Sin embargo, aun con los grandes flujos de IED el desempeño de la economía mexicana no ha estado a la altura de las expectativas sobre el crecimiento, el empleo, la disminución de las desigualdades en el ingreso y regionales, el nivel de vida de la población y los efectos de arrastre que tiene sobre otros sectores de actividad económica.

Hemos observado diferentes comportamientos de las empresas y los empresarios de los principales países que invierten en México. Por una parte, la preeminencia que ha adquirido la inversión estadounidense desde las reformas económicas y la firma del TLCAN, dos tercios del total, frente a los montos más modestos de la Unión Europea y de Japón. Por otra parte, las características diferenciadas de esas inversiones en cuanto a sectores de actividad, regiones en que invierten y características de las empresas. Los flujos de inversión estadounidense se concentran principalmente en la región norte del país, mientras que estuvieron muy poco presentes en otras regiones, especialmente el sur y sureste. El principal motivo de esta distribución se deriva de la naturaleza de sus instalaciones industriales, ya que en su "búsqueda de eficiencia", los capitales norteamericanos tienden a ubicarse en las proximidades tanto del mercado como de sus empresas matrices. Además, esas inversiones se orientan

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*calba@colmex.mx*>.

** Investigador y representante en México del Institut de Recherche pour le Dévéloppement, fallecido en 2010.

en gran porcentaje a la industria manufacturera, en general, y a la de automóviles y de partes automotrices, en particular. Los servicios financieros y el comercio constituyen, después de la industria, los principales destinos de la inversión norteamericana. Asimismo, el tamaño de la industria norteamericana es en promedio mayor que otras industrias.

La inversión europea, la segunda fuente principal de IED en México, representa un tercio de los capitales entrantes, con España y los Países Bajos como los principales inversionistas, seguidos del Reino Unido y Alemania. A diferencia de la inversión estadounidense, el porcentaje de capitales que destina la Unión Europea a los estados fronterizos es muy bajo; además, existe una dispersión espacial más acentuada de sus capitales. La principal motivación que lleva a las transnacionales europeas a localizarse en el centro y sur de México es la búsqueda de zonas con una fuerte concentración de la población. Por lo tanto, a diferencia del caso norteamericano, la inversión europea que ha estado ingresando a México se encuentra en su mayor parte orientada hacia el mercado interior. Las inversiones europeas se muestran más dispersas desde un punto de vista sectorial que las norteamericanas, especialmente en transporte, telecomunicaciones, construcción, hotelería y bancos, en los que predominan las inversiones españolas.

Las inversiones japonesas en México tienen características que las distinguen de las demás. Se concentran en una pequeña cantidad de actividades, en particular en el sector manufacturero, y dentro de él, en la cadena de actividades automotriz y de partes automotrices, así como en la industria electrónica. Esa especialización influye en su fuerte concentración espacial de la producción, casi toda localizada en cinco estados: el Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Nuevo León. Finalmente la IED japonesa en México descansa sobre pocas empresas de gran tamaño; hay pocas Pymes japonesas implantadas en México, y aún menos Pymes independientes de los grandes grupos de la industria automotriz japonesa. Muchas inversiones japonesas en México se hicieron a partir de implantaciones norteamericanas, lo que tiene diversas consecuencias importantes.

El impacto de las reformas económicas emprendidas en las décadas de 1980 y 1990 y la firma del TLCAN fueron diferentes, dependiendo de los sectores de actividad económica, de los espacios regionales y de los

grupos sociales. Los principales beneficiarios de estas transformaciones fueron las grandes empresas mexicanas y extranjeras. La ciudad de México, los estados norteños y los núcleos de mayor población e industrialización fueron los principales receptores de las inversiones. Esto provocó mayor desigualdad entre los estados de la República, porque la productividad del trabajo se concentró en esas áreas volcadas a la producción agrícola e industrial para el mercado de América del Norte.

Los estados del sur no pudieron aprovechar plenamente las ventajas del TLCAN, del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México y de los otros tratados, porque no contaron con la infraestructura, las instituciones, los actores empresariales y laborales calificados y organizados, ni con la proximidad geográfica para vincularse al mercado de América del Norte; eso influyó también en que no llegaran inversiones extranjeras, salvo en el sector turístico.

La IED total en México, y la europea en particular, están altamente concentradas en México. Sólo el Distrito Federal acapara 57.4% del total y, junto con Nuevo León (10.1%) y el Estado de México (5.3%), reúne 81.8%. Estas entidades, junto con Baja California (4.8%) y Chihuahua (4.7%), es decir, las cinco entidades de mayor recepción de inversión extranjera, agrupan 91.3% del total nacional.

Los efectos que esta IED directa tiene sobre las regiones donde se implanta son muy distintos y habría que evaluar su impacto en cada entidad, localidad y sector de actividad. Por estas razones hasta ahora la inversión extranjera no ha sido un factor que coadyuve a disminuir o mitigar las desigualdades regionales; en muchos casos las ha ahondado por su dificultad, inconveniencia o desinterés en ubicarse en los estados más pobres.

El comportamiento de las pequeñas y medianas empresas extranjeras es menos conocido que el de las grandes transnacionales. Hemos tratado de mostrar, a partir de trabajo de campo y entrevistas, algunas de sus principales características y los factores que facilitan o inhiben la llegada de inversiones de Pymes.

Para las Pymes europeas entrevistadas, México ha sido no sólo la puerta de entrada a América Latina para su implantación como empresas productoras o distribuidoras de productos europeos, sino el país seleccionado para iniciar sus primeras experiencias de internacionalización en el ámbito mundial. Las razones principales están relacionadas con el

potencial del mercado interno; la presión para invertir, derivada de los altos costos de fletes desde Europa; el encarecimiento de los productos por la apreciación del euro y la necesidad de atender de manera más directa y cercana a los clientes. Además, México ofrece oportunidades para exportar al mismo tiempo hacia América del Norte y hacia otros mercados. Un motivo de primera importancia para iniciar la internacionalización a partir de México es por la afinidad cultural.

Las Pymes europeas implantadas en México son de dos tipos, según su origen y tamaño: *a*] Pymes plurinacionales europeas con estructura familiar; cuando las empresas son pequeñas y familiares, suelen tener como única inversión internacional la de México o cuentan con dos o tres inversiones productivas fuera de su país; *b*] filiales Pymes en México pero pertenecientes a grandes grupos multinacionales de Europa.

México es uno de los destinos favoritos para la internacionalización de las Pymes europeas. En el caso de España y de otros países, como Italia y Francia, es la puerta de entrada hacia América Latina y en muchos casos es el primer ensayo de internacionalización en el ámbito mundial.

El proceso de internacionalización de las Pymes europeas implantadas en México es muy reciente: la mitad llegó entre 1990 y 2000 y 28% después de 2000. El camino más natural para la internacionalización de las Pymes europeas es la expansión territorial concéntrica a partir de sus vecinos. En el caso de las empresas españolas es muy claro que las primeras implantaciones ocurren en Francia y Portugal, y después en Alemania e Italia.

Las razones principales que declararon los directores de empresas para implantarse en México están relacionadas con el potencial del mercado interno, que para ciertas actividades y productos es percibido como superior incluso al de su país de origen y con la necesidad de atender de manera más directa y cercana a los clientes; también cuentan mucho las oportunidades para exportar desde México a diversos mercados, la afinidad cultural y en varios casos la apreciación del euro.

Las fases más frecuentes, aunque no ineluctables, de la internacionalización de las empresas europeas comienzan a través de la exportación desde Europa por medio de distribuidores no exclusivos. De ahí pasan al establecimiento de filiales de distribución propias. Después, profundizan la internacionalización a través de la producción en México por

dos vías: una primera fase de ensamble de partes que se traen desde el país de origen o de otras regiones, la cual es distinta de la subcontratación bajo el sistema de maquila; la segunda fase consiste en la búsqueda de componentes en México (sobre todo por el encarecimiento de los europeos) para iniciar el proceso completo de fabricación.

Las singularidades históricas, geográficas, ecológicas, económicas y políticas de cada región de México las colocan en condiciones ventajosas o desventajosas para competir en la atracción de inversiones. Los estados del centro (donde está la mayor parte de la población) y del norte del país (donde es más fácil y barato el acceso al mercado de Estados Unidos y Canadá) son los que cuentan con las mejores ventajas. Esas cualidades son reforzadas por la mayor densidad del tejido industrial y de instituciones públicas y privadas, por una mayor calificación de los recursos humanos y por la existencia de una mejor infraestructura de comunicaciones terrestres y aéreas.

En conclusión, al menos hasta la crisis financiera de 2008, las empresas extranjeras, y en particular las Pymes europeas, han tenido un desarrollo favorable en México y desde la perspectiva de los empresarios, sus expectativas se estaban cumpliendo. Casi todas las empresas entrevistadas hasta 2008 tenían planes de expansión para los próximos tres y cinco años. El escenario cambió notablemente con la ampliación y profundización de la crisis financiera mundial de la que México fue uno de los países más afectados. ¿Cuáles son los escenarios para el futuro? ¿Qué balance puede hacerse de la inversión extranjera en México? Son preguntas que necesitan responderse con nuevos estudios.

9
ACTORES TRANSNACIONALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO

*Blanca Torres**

En los tres últimos decenios se observa un fuerte aumento en la actividad, visibilidad y peso de actores transnacionales relacionados con México, tanto de actores del exterior que buscan influir en las decisiones y el comportamiento del gobierno mexicano en lo que se refiere a sus políticas internas o en la exterior, como de actores no estatales de este país que han intensificado considerablemente su actividad más allá de las fronteras, incluyendo empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Éstos no son fenómenos privativos de México. En el mundo es clara la intensificación de la actividad e influencia de actores no estatales en la política mundial que se atribuye generalmente al avance de la globalización, la revolución tecnológica y, especialmente, los espectaculares avances en las comunicaciones, los procesos de integración regional y la emergencia de problemas globales ambientales y de otros tipos. Esto llevó a que, a partir del decenio de 1990, un buen número de estudiosos de las relaciones internacionales hayan insistido en que la proliferación de actores transnacionales de distinto peso está impulsando la transformación del sistema internacional, convirtiéndose en un reto para la soberanía de los Estados, a la vez que contribuye a desvanecer la línea entre los asuntos internacionales y los internos. Muchos otros reconocen el creciente peso de estos actores, pero subrayan que los Estados tienen un papel significativo que jugar; algunos insisten en que siguen teniendo la primacía y todos subrayan que el papel de los países está cambiando o debe cambiar para enfrentar las nuevas realidades.

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*btorres@colmex.mx*>.

Un buen número de estos actores se movilizan alrededor de los esfuerzos de globalización o regionalización de los mercados y de la producción, ya sea participando o apoyando esos procesos o para tratar de condicionarlos o rechazarlos. Fue notable, por ejemplo, la formación en Estados Unidos de redes y coaliciones de confederaciones sindicales, sindicatos individuales, ONG ambientalistas y de derechos humanos, e incluso de algunos empresarios que se percibían como posibles perdedores durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para tratar de impedir o de condicionar el Tratado. Tuvieron algún apoyo de organizaciones afines de los otros dos países. En cambio, un grupo de empresas multinacionales con base en Estados Unidos no sólo estuvieron entre los primeros en plantear la idea de un tratado de libre comercio entre ese país y México, sino que también se movilizaron en su apoyo cuando aquellas organizaciones comenzaron a actuar. Los acuerdos laboral y ambiental, modestos en su alcance, dan cuenta de las concesiones que hicieron los gobiernos de las tres partes a los opositores para garantizar la aprobación del TLCAN y los límites a esas mismas concesiones que impusieron las empresas y otros actores. También se observó la actuación de este tipo de actores, aunque mucho menos intensa, durante las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación de México con la Unión Europea.

Desde la entrada en vigor del TLCAN, esos actores transnacionales han aumentado sus actividades en relación con México, ya sea dentro de este país o en arenas políticas del exterior. Un número más pequeño de organizaciones mexicanas también ha intensificado su acción más allá de las fronteras. El comportamiento de las empresas multinacionales y otros inversionistas extranjeros es mencionado en el capítulo de Carlos Alba de este mismo volumen. Aquí hacemos una breve exploración de la actuación relacionada con nuestro país de algunas confederaciones sindicales, sindicatos individuales, ONG interesadas en la protección de los derechos humanos y ambientalistas de Estados Unidos y Canadá. También nos referimos a las actividades de un reducido grupo de empresas mexicanas que ha iniciado o intensificado sus inversiones en el exterior. Nos centramos en la interacción de estos actores con el Estado mexicano.

Las ONG, y en buena medida las organizaciones sindicales, han acudido a cuatro tácticas para avanzar sus demandas señaladas por Kathryn

Sikkink: 1] generación de información sobre temas que les preocupan y su uso político; 2] empleo de símbolos e historias que acercan el asunto a su audiencia; 3] presión sobre gobiernos de países desarrollados y organismos intergubernamentales para que cumplan con las políticas y principios a los que se han comprometido, y 4] esfuerzos para que actores de más peso recojan sus demandas y ejerzan presión sobre los Estados cuyo comportamiento desean modificar. De hecho, las tres primeras tácticas normalmente son utilizadas precisamente para lograr la cuarta.

Las organizaciones laborales estadounidenses y, en menor medida, las canadienses, primero apoyaron los esfuerzos de creación de sindicatos independientes en las maquilas ubicadas en la frontera mexicano-estadounidense y luego dieron algunos apoyos a esfuerzos de sindicalización en empresas ubicadas más al sur. Esos esfuerzos no fueron muy exitosos, ya que encontraron la oposición no sólo de los empresarios, sino también de las confederaciones sindicales tradicionales de México. Al profundizarse la restructuración del sindicalismo mexicano, en el último tercio de los noventa, aquellas organizaciones han orientado su apoyo a sindicatos que han abandonado el Congreso del Trabajo, algunos de los cuales han formado nuevas federaciones, como la Unión Nacional de Trabajadores. En fechas más recientes, llama la atención el papel del sindicalismo estadounidense y canadiense en relación con el conflicto en el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana y su apoyo, aunque relativamente menor, al Sindicato Mexicano de Electricistas que ha rechazado la extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN también vemos cómo se mantiene el interés de las grandes ONG conservacionistas, que apoyaron la firma del Tratado con algunos compromisos ambientales, lo mismo que el de las ONG preocupadas por el deterioro ambiental de la frontera. La mayoría de las ONG ambientalistas, que hasta el final se opusieron al TLCAN, han sido menos activas aun cuando en ciertos momentos han llevado a cabo campañas de denuncia.

La mayoría de las ONG conservacionistas ha logrado establecer o fortalecer sus lazos con las ONG domésticas existentes y la creación de muchas otras. Ellas, o sus aliadas en México, trabajan de cerca con el go-

bierno de México en tareas de ese tipo a lo largo y ancho del país. La huella de esas grandes ONG estadounidenses, e incluso algunas internacionales, en modificaciones de leyes y reglamentos ambientales mexicanos, incluyendo la ampliación de canales para la participación ciudadana y, en particular, la de organizaciones domésticas afines a ellas, es perceptible. Las ONG ambientales fronterizas estadounidenses han utilizado también los nuevos espacios para la participación pública, primero en la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y luego en el Banco de Desarrollo de América del Norte. Asimismo, han obtenido la apertura de espacios para la participación ciudadana en otras organizaciones y programas de la frontera, incluyendo la Comisión Internacional de Límites y Aguas y el Programa Frontera 21, ahora 2012. Aunque lejos de sus expectativas y de las necesidades de la zona, han sido testigos de una mayor inversión en infraestructura ambiental en la misma.

También ha aumentado la actividad de las ONG de derechos humanos que, si bien no lograron que el tema de su interés fuera introducido en las negociaciones del TLCAN, vieron con simpatía cómo sí lo fue en las negociaciones del acuerdo con la Unión Europea, lo que contribuyó a crear condiciones para una mayor presión sobre el Estado mexicano en la materia. Sin embargo, han visto con desaliento que, si bien se ha avanzado en instituciones y leyes sobre la materia, los logros en términos de una mejor protección de los derechos humanos en México han estado obstaculizados por nuevos desarrollos, como la agudización de la lucha contra el crimen organizado.

En resumen, estos actores transnacionales han logrado avanzar en algunos de sus objetivos, aunque sus éxitos han variado de acuerdo con el actor, el tema y el momento. El avance ha sido mayor cuando han encontrado mejor disposición, sobre todo del gobierno estadounidense, para recogerlas y presionar a México. Los avances también han dependido en buena medida del grado de receptividad o, si se quiere, vulnerabilidad del gobierno mexicano a esas presiones, como fue el caso de la firma del TLCAN y del acuerdo con Europa.

Esto no quiere decir que una vez abiertos los canales de participación en México para esos actores y que se diera la creación o fortalecimiento de sus alianzas con actores domésticos, no hayan podido seguir avanzando en sus objetivos, pero los logros han sido menores, como ellos

mismos reconocen. Sus avances, dijimos, corresponden a los denominados logros de procedimiento —modificaciones a la legislación y otras regulaciones internas, apertura de canales para la participación de estos actores, incluyendo la creación de oficinas encargadas de atenderlos en algunas dependencias gubernamentales y, en algunas ocasiones, la aplicación un poco más estricta de las leyes mexicanas correspondientes. En cambio, es mucho más difícil identificar y, aún más, apreciar el impacto directo de la actividad de esos actores sobre los posibles logros o avances denominados sustantivos, que en los casos arriba señalados vendrían a ser la mejoría de las condiciones laborales y ambientales y de la protección de los derechos humanos en México, terrenos en los que, por lo demás, ha habido avances pero también retrocesos.

Se vislumbra que en la gran mayoría de los casos, aun en aquellos en los cuales se ha visto sujeto a fuertes presiones y condicionamientos del exterior, el Estado mexicano ha tenido cierto margen para decidir el grado y tipo de respuesta, pero no se observa que esas reacciones respondan a una visión clara y de largo plazo sobre cómo relacionarse con dichos actores.

En cuanto a organizaciones mexicanas que hayan iniciado o intensificado su actividad en el exterior, encontramos algunas agrupaciones laborales, como el Frente Auténtico del Trabajo, que realizan actividades de apoyo a sus "aliados estratégicos", particularmente en Estados Unidos, o que participaron en la formación de la Alianza Social Continental, en oposición a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, destacando entre ellos la Red Mexicana de Acción ante el Libre Comercio. Encontramos también ONG de derechos humanos que han creado o fortalecido sus alianzas con organizaciones afines del exterior.

Es más notable la internacionalización de empresas mexicanas que en los últimos dos decenios se han sumado a la llamada "segunda ola de multinacionales de países en desarrollo o de economías emergentes". Esto es, un creciente número de empresas domiciliadas en México no sólo tienen un alto volumen de exportaciones, sino que también llevan a cabo una parte de su producción o proveen ciertos servicios en el exterior. Algunas de ellas se han logrado ubicar en los primeros lugares de las multilatinas en cuanto a montos de inversión, generación de empleo y ventas fuera de las fronteras de sus países de origen. Se sabe poco

sobre las causas y estrategias de internacionalización de esas empresas mexicanas, y aún menos sobre los efectos positivos y negativos de esta internacionalización para la economía mexicana, sobre la sustentabilidad de ese proceso y sobre las experiencias de otros países, particularmente algunos asiáticos, información indispensable para la elaboración de una política estatal adecuada ante la creciente internacionalización de sus grandes empresas.

En cuanto a la relación entre el gobierno y las empresas mexicanas que han internacionalizado parte de su producción de bienes y servicios, la información accesible indica que sus principales demandas de apoyo gubernamental se dieron cuando la economía mexicana se abrió al exterior y enfrentaron una competencia creciente en el mercado interno, y que hasta ahora han sido menores para su proceso de internacionalización, específicamente en lo que se refiere a sus inversiones en el exterior. Dada la ausencia de planteamientos gubernamentales en los que se establezca como objetivo explícito esta fase de internacionalización de algunas de sus empresas (que sí los hay respecto a su papel exportador y generador de divisas), es difícil precisar si su actividad es congruente con las políticas públicas mexicanas.

En resumen, existe información de las actividades de estos dos tipos de actores transnacionales, pero es insuficiente. Para una selección de la respuesta deseable o posible de un gobierno es indispensable conocer mejor a esos actores: sus objetivos, sus estrategias, sus posibles impactos positivos o negativos económicos, políticos y sociales. El Estado mexicano también tendría que estar alerta a los cambios de objetivos o comportamiento de estos actores transnacionales a lo largo del tiempo, cambios que podrían estimular o incluso imponer modificaciones en la respuesta estatal frente a sus actividades. Algunos actores transnacionales podrían estar satisfaciendo a primera vista algunos de los objetivos de un Estado pero estar minando otros, o estimulando prácticas no necesariamente indeseables, pero que habría que encauzar mejor. Puede suceder también lo opuesto: que actores transnacionales cuyas actividades fueron consideradas por las autoridades estatales como contrarias a sus objetivos sean, en otro momento, aliados en algunos asuntos específicos.

10
LA POLÍTICA EXTERIOR DEL MÉXICO DEMOCRÁTICO. ANÁLISIS DE LA RENOVADA PRESENCIA MEXICANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Patricia Espinosa Cantellano**

La política exterior del México democrático busca, en primer lugar, ayudar a anclar los cambios políticos, económicos y sociales que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas y, en segundo, mejorar la presencia de México en la escena internacional.

Por medio de una política exterior activa, responsable y eficaz, México ha logrado dotarse de una nueva y mayor capacidad de influencia internacional y construirse una mejor posición en la escena internacional. La estrategia diplomática mexicana que ha permitido ese logro se ha fincado en la idea de que, en un mundo global, las naciones compartimos la responsabilidad de enfrentar los problemas que tenemos en común, es decir, en la idea de la corresponsabilidad entre las naciones.

Nuestro ensayo se divide en dos grandes apartados. En el primero de ellos se muestran las importantes diferencias entre el México contemporáneo y el de hace sólo dos o tres décadas. En materia tanto política como de estabilidad económica, de apertura comercial, así como de atracción de inversiones, en suma, en lo que se refiere a una mayor presencia mexicana en el exterior, sin duda los avances alcanzados son notables: México es hoy no sólo una democracia reconocida sino también un país abierto a los intercambios con el mundo, un país que es ya una de las 12 o 15 mayores economías del planeta y una potencia exportadora que lleva productos y servicios a los mercados internacionales por alrededor de 300 000 millones de dólares cada año.

Es, también, como ha mostrado nuestro país al desempeñarse como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (2009-

* Secretaria de Relaciones Exteriores.

2010), como parte del G8-G5 (hoy G20) y como impulsor de una mayor cooperación internacional a favor de los países en vías de desarrollo (especialmente de los menos desarrollados, como Haití), un país decidido a hacerse cargo de sus muchas responsabilidades globales. Muestra paradigmática de ello fue su desempeño como presidente de las Conferencias de Cancún sobre Cambio Climático, celebradas a fines de 2010, lo que le ha valido numerosos reconocimientos internacionales.

Al asumir estas responsabilidades en materia política o económica, en temas de seguridad o ambientales, entre otros, México se ha vuelto un destacado y decidido participante de las relaciones internacionales contemporáneas, un verdadero pilar de la nueva arquitectura internacional. Gracias a ello México ha profundizado y fortalecido su capacidad de influencia no sólo regional sino también global. El país ejerce, sin duda alguna, un nuevo e indiscutido liderazgo internacional, como lo muestra el reciente reconocimiento Champions of the Earth otorgado al presidente Felipe Calderón por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por su impulso a políticas amigables con nuestro entorno ambiental y su decidido combate al cambio climático.

El presidente Calderón sostuvo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que "los mexicanos queremos ser actores, no espectadores, de las transformaciones del mundo". Y precisamente por ello participamos con ideas e impulsamos la adopción de acuerdos concretos en los más importantes foros internacionales.

América Latina y el Caribe, y en particular los países de Mesoamérica, han sido testigos del compromiso mexicano con una integración regional creciente, de mutuos y claros beneficios para todos sus integrantes.

El segundo apartado del ensayo analiza precisamente, a manera de ejemplo, el desarrollo de lo que ahí hemos llamado la "renovada presencia de México en América Latina y el Caribe". Ésta incluye desde una mayor presencia y apoyo de la democracia mexicana a la democratización de las naciones hermanas de Latinoamérica y el Caribe hasta la voluntad de nuestro país de consolidarse como un actor indispensable en los procesos de diálogo, concertación e integración regionales.

De toda la asistencia técnica internacional brindada por el Instituto Federal Electoral —y que ha llegado incluso a África—, 70% se ha destinado a países latinoamericanos. Esto demuestra el compromiso de la

democracia mexicana con la democratización global y, de manera muy concreta, con los avances y el enraizamiento de la democracia en América Latina y el Caribe.

México también ha impulsado iniciativas como el Proyecto Mesoamérica, así como proyectos concretos y muy ambiciosos, como el que en febrero de 2010 se tradujo en la decisión de los países de la región de establecer una nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Aunado a lo anterior, la creciente presencia económica de México en los países de la región —incluso mediante la fortaleza inédita de las inversiones mexicanas en el exterior, tanto en Centroamérica como en América del Sur—, así como su participación en numerosos proyectos de cooperación para el desarrollo, le han ganado un importante sitio en las relaciones internacionales contemporáneas de la región. Sin duda a ello ha contribuido tanto la visión y el empuje de destacados empresarios mexicanos, como una destacada y añeja presencia cultural de nuestro país en esas naciones, presencia que ha sido un apoyo para que las nuevas inversiones mexicanas puedan crecer y fructificar en esos países.

Debemos tomar en cuenta la lección aprendida: ahí donde antes llevamos lo mejor de nosotros mismos, ahí donde la música, las letras o el cine han mostrado lo mejor de nuestro país, ahí también se están abriendo grandes oportunidades para el consumo de nuestros productos y servicios.

Hoy, el propósito central de nuestra política exterior es la promoción y defensa de nuestros intereses nacionales mediante un papel activo y responsable que propicie condiciones internacionales favorables para el desarrollo de nuestra sociedad.

México es ya, y deberá seguirlo siendo por siempre, un actor de peso, una voz respetada, en las transformaciones mundiales. El bienestar de los mexicanos, tanto de ésta como de las generaciones que habrán de seguirnos, así lo exige.

11

MÉXICO EN EL ESPACIO DE AMÉRICA DEL NORTE: LOGROS Y RETOS DEL LIBRE COMERCIO

*Gustavo Vega Cánovas**

México enfrenta una coyuntura crítica en sus relaciones económicas y de seguridad con Estados Unidos y Canadá. Como resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los tres países vieron cómo sus relaciones comerciales y de inversión experimentaron un crecimiento exponencial de tal magnitud que no debe sorprender que a principios del año 2000 el entonces presidente Vicente Fox, junto con importantes organizaciones como el Council of Foreign Relations de la ciudad de Nueva York y otros importantes observadores, propusieran la creación de una Comunidad Norteamericana.

Sin embargo, el 11 de septiembre, la guerra de Iraq, las consecuencias de la globalización y el cambio tecnológico, en general, así como la explosión de la "burbuja punto com" y la crisis de las hipotecas de alto riesgo, en particular, han cambiado radicalmente el clima económico y político de América del Norte. A pesar de que las relaciones económicas norteamericanas han seguido creciendo —aunque no con tanto dinamismo como antes de 2001—, los tres socios han descuidado el Tratado, amenazando con descarrilar el acelerado proceso de integración económica. En razón de lo anterior, vale la pena recordar el propósito y el impacto que el TLCAN ha tenido en las tres economías. También conviene pensar hacia dónde deben dirigirse las negociaciones entre los tres países a fin de recuperar el dinamismo en el intercambio económico que se impuso entre ellos durante la década de 1990.

La decisión de México de buscar el libre comercio con Estados Unidos (y eventualmente con Canadá) fue resultado de la catástrofe econó-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*gvega@colmex.mx*>.

mica que siguió a la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés que propiciaron la crisis de la deuda a principios de 1980, lo que le obligó a replantear su estrategia de desarrollo y a buscar nuevos ingresos mediante las exportaciones. A Estados Unidos y Canadá se les consideró los países con más potencial para alcanzar mayores tasas de crecimiento de nuestras exportaciones y recibir mayores flujos de capital del exterior, propiciando la recuperación del crecimiento económico. ¿En qué medida fue un cálculo correcto?

Desde que el TLCAN entró en vigor, los flujos comerciales entre los socios tuvieron un extraordinario incremento. Entre 1993 y 2008, el comercio aumentó a una tasa anual de 8.14%, cifra considerablemente superior a la tasa promedio de crecimiento anual del comercio mundial: 6.4%. Entre 1993 y octubre de 2008, el comercio aumentó 214.2%, es decir, de 289 a 907 miles de millones de dólares.

Igualmente, el TLCAN ha sido un factor crucial para atraer grandes cantidades de inversión extranjera directa (IED), de sus socios y del resto del mundo. En los países miembro del TLCAN, la IED promedió 4 407 millones de dólares al año, de 1989 a 1994, y esta cifra casi se duplicó de 1995 a 2000, a 7 071 millones de dólares. La IED en México proveniente de nuestros socios del TLCAN alcanzó 22 419 millones de dólares en 2001 y luego descendió a un promedio de 11 376 millones de dólares anuales entre 2002 y 2008. Aunque en 2009 tuvo una fuerte disminución, la IED se ha recuperado, pues de enero a septiembre de 2010 sumó 14 362 millones de dólares, 21.1% más respecto de los tres primeros trimestres de 2009.

La conexión entre la liberalización de los intercambios de productos y servicios y el crecimiento de la inversión queda ilustrada por dos sectores en donde los lazos comerciales se han ido ampliando y haciendo más profundos: la industria automovilística y la de los denominados "productos de tecnología avanzada" (PTA).

El sector automotriz es para México el mayor exportador e importador de bienes manufacturados y se ha beneficiado de todas las ventajas que establecen las políticas de comercio e inversión del TLCAN. Esta industria es una fuente muy importante de empleos bien remunerados y de divisas para el país y aporta por lo menos 20% del PIB manufacturero. En 2008, México era el décimo productor mundial de vehículos. Ade-

más, el aumento en la producción de autos compactos y medianos y la demanda posterior de partes para los mismos favoreció el crecimiento exponencial en la producción de la industria de autopartes. El valor de la producción de autopartes en México alcanzó, en 2008, la suma de 28.2 mil millones de dólares.

En cuanto al sector que el gobierno de Estados Unidos clasifica como PTA, que incluye productos del área optoelectrónica o de tecnología informática y de comunicaciones, así como de la industria aeroespacial, México exportó a Estados Unidos 40 300 millones de dólares de ellos en 2008, lo que representa un aumento de 148.9% desde 2002 y un salto de 68.1% desde 2005. De hecho, México vende más PTA a Estados Unidos que cualquier otro país desarrollado —más que Japón, más que Corea y Taiwán combinados y más que Francia y Alemania juntos. México es también el país con los costos de operación más competitivos para la industria aeroespacial.

Cabe reconocer que el éxito comercial y de inversiones no se ha traducido en mayor prosperidad para toda la población y no ha propiciado un crecimiento sólido de la economía mexicana que permita la generación de empleos bien remunerados. Sin embargo, lo anterior no se debe a los acuerdos comerciales, ya que el TLCAN ha sido muy exitoso para los objetivos para los que fue creado, sino a otros factores, como la desigualdad regional, y a la falta de productividad y competitividad de sectores importantes de la economía mexicana.

¿Cómo pueden nuestras relaciones con los países de la región de América del Norte, en especial con Estados Unidos, ayudarnos a recuperar un crecimiento económico sólido y sustentable? México debe crecer a un nivel de 6 a 7% a fin de recuperar el empleo perdido y prevenir que haya más desempleo. Este rápido crecimiento tendrá que ser financiado con una tasa de ahorro interno más alta y elevando las exportaciones. Dado el papel que los mercados norteamericanos, en particular el estadounidense, desempeñan para la economía de México y en especial su industria, las exportaciones mexicanas tendrán que recuperar, mantener, incrementar y consolidar su presencia en el mercado canadiense y en especial en el estadounidense.

Desde luego, esta meta representa un reto significativo, en especial hoy que las exportaciones mexicanas están siendo desplazadas de im-

portantes sectores de los mercados canadiense y estadounidense por los productos chinos, más competitivos y, aún más importante, hoy que el acceso al mercado estadounidense no está garantizado dadas las preocupaciones de seguridad que se han vuelto primordiales en aquel país tras los sucesos del 11 de septiembre.

En efecto, los ataques a las torres gemelas han significado nuevas medidas de inspección en la frontera que han trastornado el tráfico comercial. Los tres gobiernos han intentado recuperar el dinamismo por medio de nuevos acuerdos sobre "fronteras inteligentes" o de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Sin embargo, para que realmente logren la recuperación de su intercambio económico, tendrán que adoptar un proyecto que establezca políticas cooperativas más ambiciosas en la gestión de las fronteras y se concentre en otros frentes importantes para asegurar la profundización de la integración económica, a saber, la eliminación de las barreras comerciales que aún persisten, una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad que lleve a México a alcanzar los acuerdos que Canadá ha alcanzado con Estados Unidos en este ámbito y una política de apertura a la migración basada en el principio de corresponsabilidad.

12
MÉXICO Y EUROPA: UNA RELACIÓN CENTENARIA QUE TRASCIENDE LA ECONOMÍA Y EL COMERCIO

*Francisco Gil Villegas**

En vísperas de celebrarse en 1992 el quinto centenario del encuentro de Europa y América, Wolf Grabendorff señalaba que las relaciones entre Europa y América Latina deberían basarse en una política que abordara con realismo las dificultades para mejorar las relaciones comerciales y económicas entre ambas regiones, dado que el panorama no se veía en ese entonces promisorio a pesar de la celebración del "encuentro de dos mundos". De no esforzarse la Comunidad Europea por "reestructurar rápidamente y asegurar políticamente los demás planos de la relación con América Latina" se corría el riesgo de que a partir de 1992 sólo pudiera celebrarse la dimensión histórica y cultural de dicha relación. La década de 1990 arrojó, no obstante, espléndidos resultados en los tratados comerciales entre ambas regiones, especialmente en México, y por ello en las últimas décadas se ha prestado atención al aspecto comercial y económico, sin reparar en que la "dimensión histórica y cultural" puede ser mucho más valiosa.

El 25 de noviembre de 1999 se anunció, en efecto, la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (UE), aunque quedaba pendiente su ratificación. En México había también por delante un competido año electoral, de cuyos resultados dependía la ratificación del Acuerdo. El 3 de julio de 2000 el parlamentario italiano Rocco Buttiglione anunció la ratificación del tratado por parte de su país ante los "satisfactorios resultados electorales". Así, el principal proyecto de la política exterior de

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fgil@colmex.mx*>.

Ernesto Zedillo llegaba a un exitoso final, pese a las dificultades para su realización.

Tanto la crisis de la economía mexicana de diciembre de 1994 como el desencanto que trajo aparejada la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante 1995 propiciaron una renovada esperanza en que Europa representara una alternativa de equilibrio frente a Estados Unidos. La UE ya se ubicaba entonces en el segundo lugar de prioridades de la política exterior mexicana. Dentro de los factores que determinaban esa ubicación sobresalían las cifras de comercio e inversión: casi 20% del total de la inversión extranjera acumulada en México venía de Europa, y hasta 1992 el comercio con Europa se había mantenido en alrededor de 14% del intercambio total de México con el mundo, aunque esa cifra porcentual descendiera en 1994 y 1995 a 12 y 11%, respectivamente, como consecuencia del TLCAN. La UE era de cualquier modo el segundo socio de México, por arriba de Japón y América Latina.

La renovación de una estrategia de cooperación con la Unión Europea fue el logro más importante de la gira de Zedillo por Europa en 1996. El 13 de mayo de ese año el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea aprobó el mandato de negociación para crear una zona de libre comercio con México en una sola fase. El 8 de diciembre de 1997 se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, extraoficialmente identificado como de "quinta generación" por incluir rubros que rebasaban la dimensión comercial: institucionalizar el diálogo político, incrementar y dar eficiencia a los programas de cooperación y liberalización recíproca de los intercambios, servicios e inversiones, y obtener acceso para México a programas comunitarios de ciencia y tecnología, tal y como los había obtenido ya Israel.

Los avances de México, tanto en su desarrollo político hacia la democracia como en el respeto a los derechos humanos mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, permitieron atender las cláusulas condicionantes sobre democracia y derechos humanos solicitadas por la UE para concretar el nuevo Acuerdo.

El gobierno mexicano privilegió el trato singularizado frente al regional pues, frente a la UE, México es parte de Latinoamérica, pero tam-

bién de Norteamérica al estar integrado al TLCAN, el cual está claramente diferenciado del Mercosur o de cualquier otro pacto económico regional de América Latina. México es el único de los grandes países latinoamericanos con extensos litorales hacia el Atlántico y el Pacífico; aunado esto a su pertenencia al TLCAN y a su petróleo lo convierten en un formidable socio comercial y político. De tal modo que así como el sello de la política exterior de Echeverría fue el Tercer Mundo; el de López Portillo el diálogo Norte-Sur; el de De la Madrid la pacificación de Centroamérica, y el de Salinas el TLCAN; así el sello distintivo de la política exterior de Zedillo fue el acuerdo de "quinta generación" con la Unión Europea. Pero el Acuerdo Global es tan solo un *instrumento* y todo depende de que los nuevos gobiernos de México a partir de 2012 sepan aprovecharlo para extraer de él los beneficios y posibilidades que hasta 2010 sólo fueron meras potencialidades.

Las relaciones económicas y comerciales, sin embargo, no se sustentan autónomamente y jamás se dan en un contexto puramente económico. Las afinidades históricas, políticas y culturales, como lo demostró Max Weber, son guardagujas decisivos para la operación de las relaciones económicas y, en ocasiones, pueden ser más influyentes que ellas. Ahora bien, México y el continente americano en general han estado vinculados con Europa occidental no por un breve bicentenario, sino por cinco siglos, a pesar de guerras, mutaciones y modificaciones en la estructura geopolítica planetaria. En idioma, valores culturales y coincidencias políticas, liberales, democráticas e incluso autoritarias, tenemos una verdadera inversión *pentacentenaria* para sustentar nuestras relaciones económicas con Europa. Por irresistible que suene el canto de la sirena del Pacífico, no debemos olvidar que nuestra inversión histórica y cultural hacia el Oriente es muy menor a la que nos vincula con nuestra herencia pentacentenaria al otro lado del Atlántico.

En pensamiento e instituciones políticas hay sólidos nexos con Europa que trascienden las logias masónicas y la rivalidad entre liberales y conservadores en el siglo XIX. En política interna fue evidente, desde la reforma política de 1977, que los modelos políticos europeos de pluripartidismo y representación proporcional son más apropiados para el sistema político mexicano que el esquema bipartidista estadounidense o los modelos africanos y asiáticos y, por ello, la transición de España a la

democracia fue seguida con esmerada atención para aprovechar esa experiencia en la gradual transformación del sistema político mexicano.

Las relaciones entre México y Europa no se caracterizan, como ocurrió durante la mayor parte del siglo XIX, por la defensa de una incipiente soberanía nacional frente a tendencias intervencionistas, sino por una brillante política exterior basada en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, lo cual le permitió a México tomar exitosas decisiones frente a la Guerra Civil española, así como presentar en 1938 la única protesta diplomática formal por la anexión de la República Austriaca a la Alemania nazi.

Es en el plano cultural donde mejor pueden reconocerse los siglos de inversión de nuestra rica herencia atlántica. En su discurso al recibir el Premio Cervantes en abril de 1988, Carlos Fuentes decía que la migración de los republicanos españoles a México contribuyó a que España nos diera a muchos mexicanos lo mejor de sí misma. La inmigración de los republicanos españoles no sólo nos permitió conocer mejor a España, sino que también nos puso en contacto con lo mejor de la cultura alemana, austriaca, inglesa y francesa de la primera mitad del siglo XX. Además, lo fructífero del intercambio cultural con Europa se manifestó en muchos otros ámbitos: en la promoción de la música de Rodolfo Halffter por parte de Carlos Chávez; en la adopción de técnicas cinematográficas mexicanas en las películas de Buñuel y Julio Bracho; o en arquitectura, pintura y periodismo, donde también pueden identificarse invaluables aportaciones recíprocas.

En suma, el mejor legado de las relaciones entre México y Europa reside en entender que las relaciones económicas no son todo, que no se sustentan de manera autónoma y que, en ocasiones, las relaciones culturales, diplomáticas y políticas pueden ser mucho más valiosas y funcionales. Han sido las relaciones culturales, políticas y diplomáticas, más que las económicas, las que han promovido la cordialidad entre México y los países europeos después de serios conflictos en el pasado. Nuestro bagaje cultural y diplomático, así como los principios fundacionales de la política exterior mexicana, que necesariamente tendrán que recuperarse a partir de 2012, son el mejor legado para la celebración del próximo tricentenario de la Independencia de México.

13

MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA EN 2010: BODAS DE HOJALATA Y UN FUTURO INCIERTO

*Érika Ruiz Sandoval**

La relación entre México y los Estados miembros de la Unión Europea (UE) entró en una nueva etapa con la firma del Acuerdo Global (AG) en 1997 y su posterior entrada en vigor el 1 de octubre de 2000. Ese acuerdo pretendía profundizar las relaciones a partir de tres pilares: político, con la institucionalización del diálogo político al más alto nivel; económico, con el establecimiento de un área de libre comercio de bienes y servicios, y de cooperación, con la definición de metas que pudieran permitir a México sobreponerse a sus rezagos y limitaciones en áreas como la cohesión social o la competitividad de sus pequeñas y medianas empresas. Aunque distinto en su estructura y objetivos, el Acuerdo Global nació a la sombra del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el cual fue, es y será permanentemente comparado, ya que su misma negociación se produjo, en buena medida, porque el acuerdo con Estados Unidos y Canadá ya había entrado en vigor y amenazaba la posición de la UE, no sólo en términos comerciales, sino también en términos de su capacidad de interlocución con uno de los principales países de América Latina, en momentos en que Europa se planteaba su papel como actor global 10 años después del fin de la Guerra Fría.

Una década más tarde, el análisis de la relación México-UE no revela grandes cambios ni avances sustantivos. Por un lado, esto tiene que ver con que la institucionalización de la relación México-UE es una condición necesaria pero no suficiente para que estos vínculos se generen, maduren y crezcan. La firma del Acuerdo Global es equiparable, enton-

* Profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*erika.ruiz@cide.edu*>.

ces, a comenzar a edificar una casa por el tejado. Más aún, se estableció una "asociación estratégica" entre ambos miembros, sin que, hasta ahora, se sepa cabalmente el porqué de esta asociación, qué la hace estratégica y cuál es su fin último, aunque desde ahora pueda decirse que es un instrumento redundante. Así, la relación México-UE es quizá una de las más institucionalizadas y, sin embargo, ha hecho poca diferencia en los vínculos que uno y otro socios mantienen entre sí y en el marco más amplio de sus contactos con el exterior.

Por otro lado, también es cierto que la última década ha traído grandes cambios para ambos socios. Si bien las cifras agregadas tanto de México como de la UE revelan que son —o podrían ser— actores de peso en el escenario internacional, lo cierto es que ambos se encuentran en pleno proceso de redefinición sobre su lugar en el mundo y sobre el tipo de papel internacional que quieren —y pueden— desempeñar, toda vez que el sistema internacional está en plena transformación, caracterizada por la aparición de nuevos jugadores —se trate de potencias emergentes como China o Brasil o de actores no estatales en sus múltiples encarnaciones—, el declive o cambio de estrategia de Estados Unidos y el cuestionamiento de consensos y dogmas que dominaron la década de 1990 y cuyas consecuencias políticas, económicas y sociales apenas empiezan a poder cuantificarse.

En este nuevo escenario, es importante pensar qué tipo de relación pueden tener México y la UE en el futuro cercano, más allá de las instituciones e instrumentos existentes. Se han hecho aparentes al menos dos caminos que podrían seguirse en el futuro cercano: el primero sería no seguir dilapidando lo que, al final, podría ser una gran fortuna para ambos socios, si consiguieran alejarse de la mera retórica y de la liturgia para dar un impulso significativo a sus vínculos políticos. Si, en efecto, se prestara la atención necesaria y se pusieran a punto las capacidades de uno y otro para establecer un verdadero diálogo político basado en el conocimiento mutuo (lo cual implica reunir una cantidad enorme de voluntad y habilidad políticas), podrían desarrollarse realidades concretas que permitirían a México y a la UE fortalecerse como actores internacionales en sus respectivos ámbitos de acción.

El segundo camino obligaría a dejar las cosas como están, mirarse en el espejo y resignarse a tener una relación mucho menos pretenciosa de

la que se tiene ahora, llena de términos grandilocuentes como "asociación estratégica" o "concertación política". De no invertirse más esfuerzo en esta relación y sin importar cuánto se le institucionalice, y dadas las capacidades e intereses de México, los vínculos con Europa se quedarán en un remotísimo segundo plano. Lo mismo ocurre con la UE, para la que México no representa realmente un aliado estratégico ni un botín político ni un interlocutor que le permita potenciar sus vínculos con América Latina y el Caribe.

Más allá de estas u otras alternativas, México debería tomar las lecciones que se desprenden del análisis de los últimos 10 o 15 años y hacer los cambios necesarios. Quizá la lección más importante y más clara sea que no puede dejarse el desarrollo del país en manos del mercado externo, sobre el que se tiene poco control, sobre todo si no se han puesto en marcha medidas que permitan a los sectores más vulnerables de la economía y de la población paliar los efectos negativos que la competencia internacional puede tener sobre ellos y, más aún, que hacerlo no era la única opción disponible. Por eso, el papel del gobierno no puede limitarse a la negociación e implementación de acuerdos de libre comercio —cuyos objetivos serán siempre y exclusivamente la promoción del comercio y la inversión a partir de la reducción de aranceles y la remoción de barreras— con todos los socios imaginables, sean éstos poderosos o no, sino que le correspondería, también, instrumentar las medidas necesarias para que los perjuicios generados por esos acuerdos no superen los beneficios, no sólo en términos agregados, sino pensando sobre todo en los más débiles. Por eso, en la repartición de culpas de los magros resultados del AG —y del TLCAN también— le tocarían más al gobierno de México que a los esquemas de libre comercio *per se*.

Ojalá pudiera hablarse aquí de Europa como opción, al menos transitoria, en lo que México redefine su modelo de desarrollo. Sin embargo, a la luz de las cifras y de las opiniones de los involucrados en el manejo de la relación, ésta no existe como tal. Más bien, sigue siendo la asignatura pendiente de la política exterior mexicana, aunque sea el segundo socio comercial y una fuente significativa de inversión extranjera. A estas alturas, ya no se trata de saber si el AG o la asociación estratégica son el instrumento adecuado para lograr dicha meta, sino de enfrentar la realidad y darse cuenta de que, amén del desinterés europeo por México, es

este último el que ha desperdiciado casi 20 años de liberalización comercial y no ha sido capaz de consolidar un mercado interno y una competencia exportadora con sus socios comerciales que le permitan asegurar el desarrollo sostenido. Peor aún, tampoco ha conseguido estar a la altura de un diálogo político de gran nivel, y cada vez tiene menos interlocutores.

A la UE habría que decirle que el camino de la ficción, del deber ser o del querer ser, difícilmente le permitirá llegar a la meta que se ha fijado: ser un actor global y, además, distinto de otros, particularmente de Estados Unidos. En algún momento de su evolución tendrá que dejar de lado su gusto por la liturgia y las apariencias para dar paso a la operación de una verdadera política exterior, en el más puro sentido del realismo clásico, es decir, una que establezca alianzas y estrategias en defensa de sus intereses, aunque en este caso no se trate de intereses nacionales por la naturaleza misma del proceso de integración.

Para la relación México-UE vienen tiempos difíciles, producto de las circunstancias de cada uno de los socios, pero sobre todo porque, tal como pinta el mundo que viene, esta alianza no es lo suficientemente fuerte como para tener su propio camino o para resistirse a quedar subsumida en los juegos de quienes vienen empujando con fuerza. Por bonita que haya sido la estrategia elegida hace 10 años, a la luz de sus resultados, habrá que modificarla. Por lo pronto, las bodas de hojalata no merecen grandes celebraciones.

14
ASIA EN LA MIRA

*Jorge Alberto Lozoya**

La más superficial consulta a *Google* confirma que el eje de la economía del mundo ha girado a favor de Asia-Pacífico. China, con sus 80 millones de ricos y 500 millones de clase media, se ha convertido en el mayor mercado de artículos de lujo del mundo y para 2020 habrá 100 millones de turistas chinos visitando todos los rincones del planeta. Al mismo tiempo, el atinado descubrimiento en India del potencial del *outsourcing* y el consecuente crecimiento exponencial de la industria de la información ha revolucionado la economía india y permitido a la región una presencia global de tal dimensión que no falta quien afirme que, a partir de ahora, cuando *Chinindia* estornude, el mundo pescará pulmonía.

Lo que no se aprende con solo apretar una tecla es el cómo y por qué de este crucial fenómeno, que dictará las pautas del futuro del siglo XXI. Los mexicanos deberían abocarse a estudiar este proceso, sus orígenes y predicciones, a fin de aprovecharlo cabalmente.

El Estrecho de Malaca lo surcan diariamente tres veces más barcos que el Canal de Panamá, transportando la mitad del petróleo y un tercio del comercio mundial. La importancia estratégica de este punto del planeta se conoce hace siglos. En 1511, el famoso viajero portugués Tomé Pirés exclamó: "¡El que domine Malaca, tendrá a Venecia por el pescuezo!" La Ruta de la Seda, que por tierra comunicó a China con el mar Mediterráneo durante más de un milenio, estaba en apogeo antes de la era cristiana. En 1417 el famoso almirante chino Cheng Ho, al mando de 62 galeones y 37 000 hombres, llegó hasta la costa de Kenia en África oriental. En el siglo XVIII China e India producían más de la mitad de la economía mundial. Todo esto para decir que las naciones de Asia no han estado jamás aisladas y resultan exóticas sólo a los ingenuos.

* Embajador de México en Malasia: <*jalozoya@mexico.org.my*>.

Los estadounidenses y los chinos siempre se han admirado mutuamente. Comparten un pragmatismo antiintelectual y antiaristocrático, así como el elogio al trabajo y al hombre que por medio de él se distingue. Si bien es cierto que la tecnología y el capital disponen de gran autonomía de vuelo, es con la simpatía de Washington como los gigantescos intereses corporativos de Estados Unidos han emprendido la entusiasta recapitalización de China y la mayor transferencia tecnológica de la historia contemporánea. Un ejemplo de simpatía mutua dedicada a buen propósito es el sincopado y discreto esfuerzo que las dos potencias están haciendo para reconducir el desarrollo económico de Vietnam.

A diferencia de la ancestral cohesión étnica y cultural de China, la India unificada es un fenómeno muy reciente. India es consciente de su difícil vecindad con China, que ha provocado agudos conflictos. El poderío nuclear de India fue erigido con apoyo estadounidense y soviético, precisamente como un paliativo a la enorme capacidad bélica china. El delicado asunto del Tíbet, la posible oposición china a que India ocupe un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la incesante colaboración de Beijing con Pakistán penden como espada de Damocles sobre Nueva Delhi. Por otra parte, los ejercicios militares conjuntos de India con Estados Unidos, Japón y Australia, el acercamiento indio hacia lo que fue el Asia central soviética, el propósito de India en el sentido de crear lazos estratégicos con Mongolia y Vietnam, así como la competencia entablada entre las dos superpotencias asiáticas por el futuro de Myanmar son algunos de los nuevos irritantes dinámicos en la compleja relación entre los dos titanes.

El crecimiento exponencial de la economía china enfrenta dificultades gigantescas. El gasto arrollador en infraestructura con el consecuente aumento de los déficits presupuestales, la crisis de la seguridad social, el constante recurso a los estímulos fiscales para sostener la expansión a marchas forzadas del mercado, la aguda desigualdad en el ingreso, la pobreza en el campo y el descontento de los sindicatos con los bajos salarios son algunos de los graves obstáculos a salvar.

La democratización del sistema político chino y la disminución de la pobreza extrema en India son grandes incógnitas para las que nadie tiene respuestas fáciles. Por lo pronto, parece factible pronosticar la consolidación de un capitalismo totalitario en China y de una democracia injusta

en India. El desplome de Wall Street y el imparable endeudamiento de Estados Unidos complican el panorama y obligan al estudio cuidadoso de la realidad internacional, a fin de evitar generalizaciones superfluas a vuelta de página web o vistazo de telenoticiario.

Japón atraviesa un momento de enorme dificultad, complicado por los recientes terremotos. En todo caso, la confianza de sus inversionistas no se restablece y el envejecimiento de la población aumenta. La disfuncionalidad del sistema político —que Tokio comparte con la mayoría de las capitales occidentales— complica las apreciaciones sobre el devenir de esa gran nación, que en los momentos de su mayor riqueza contribuyó de manera formidable a la reactivación de las economías de Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Indonesia, Tailandia y otros países de Asia-Pacífico.

Está previsto que en 2015 se establezca la Comunidad Económica de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) cuyo producto integrado será equivalente al de la Unión Europea y su comercio mayor al que lleva a cabo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se trata de 500 millones de personas que viajarán sin necesidad de visado y de economías con tasas de crecimiento mayores a 5% anual. Para lograr estas metas los países aceleran las reformas estructurales orientadas a incrementar la productividad y la competitividad. La formación de recursos humanos con la incesante transformación de los sistemas educativos, así como el apoyo a la invención científica y al avance tecnológico juegan un papel primordial en este proceso. Una de las estrategias centrales del proceso integracional de la ANSEA se finca en la conformación de tratados de libre comercio, que amplían el acceso a mayores mercados y atraen inversiones a los sectores prioritarios: automovilístico, electrónico, turismo, logística e información.

Las sociedades asiáticas viven un momento de esplendor. El creciente papel desempeñado por las mujeres en todos los aspectos de la vida social y económica, la expansión de las artes que experimentan con las varias veces milenarias tradiciones y la invención tecnológica, la práctica deportiva emprendida por cientos de millones de personas de todas las edades, el alentador surgimiento de nuevas organizaciones sociales, así como el imparable apogeo de las prácticas religiosas y espirituales apuntan a un renacimiento cultural de dimensiones continentales. Desde luego, así de grandes son también las tensiones y conflictos que generan la convivencia

multiétnica y pluricultural, la lucha por la obtención de nuevos espacios de expresión democrática y la incansable batalla por la equidad de las minorías políticas, étnicas, religiosas y sexuales. Todo ello comunica a la vida cotidiana de Asia-Pacífico un inigualable dinamismo mágico.

América Latina enfrenta el reto de responder creativamente al nuevo poder de Asia. No puede mantenerse al margen de los cambios, so pena de colapso. Resulta imperioso desmentir con hechos a quienes afirman que América Latina no tiene remedio y está condenada a hundirse en las mentiras del populismo. México puede tomar la delantera y dinamizar su presencia en Asia-Pacífico. El país tiene a su favor el acervo de una política exterior digna y respetuosa que le es reconocida por los asiáticos. Ahora hay que acercarse con entusiasmo y constancia a los nuevos acontecimientos de la región y aprovecharlos de la mejor manera posible.

En su gran diversidad Asia-Pacífico puede ser un campo fértil para que los mexicanos emprendan todo tipo de *joint ventures* financieras y comerciales. La crisis global, que apenas comienza, deber ser un acicate a favor del ingenio emprendedor. Es primordial que México desarrolle una visión integral de largo plazo, en la que si bien corresponde al gobierno ejercer liderazgo en el acercamiento estratégico con China, India y el Sudeste Asiático, el sector empresarial tiene ante sí el reto y la responsabilidad de abrir mercados y establecer alianzas y coinversiones productivas.

En Asia-Pacífico se percibe el posible valor geopolítico de México, como vecino de la más grande potencia del mundo. Sin embargo, desde la perspectiva siempre pragmática de los asiáticos, esa ventaja no ha sido aprovechada por nuestro país. Los gobiernos asiáticos se sorprenden ante la carencia de alineamientos claros de México con los nuevos proyectos fundacionales de las alianzas occidentales. Entre quienes toman las decisiones políticas y macroeconómicas en Asia subsiste la percepción de que los mexicanos no hemos sabido maniobrar a nuestro favor la envidiada vecindad con Estados Unidos. Tal vez atrás de nuestra incomprensible conducta haya temores atávicos muy destructivos, de los que deberíamos desprendernos.

Si el leer esto despertó en usted algo más que una curiosidad pasajera, atrévase a adentrarse en el conocimiento sistematizado de la formidable realidad de Asia, lo que, en cualquier caso, ejercerá enorme influencia sobre su futuro personal.

15
UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA DE LARGA DISTANCIA: LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y JAPÓN

*Miguel Ruiz Cabañas**

En 2009 se conmemoraron los 400 años de relaciones entre México y Japón, por lo que resulta imprescindible evaluar la evolución histórica y el papel estratégico que ocupan actualmente las relaciones entre estas dos naciones. El desarrollo del contacto entre ambos países puede ser estudiado a través de cinco periodos históricos. Sin embargo, en este artículo se hace énfasis especial en la etapa que comenzó en septiembre de 2004 con la firma del Acuerdo de Asociación Económica y los retos y oportunidades que presenta esta relación bilateral en el siglo XXI.

La primera etapa, comenzó con el naufragio del galeón *San Francisco* en 1609. El gobernante japonés de la época, el shogún Tokugawa leyasu, facilitó a los novohispanos una nueva embarcación. Este episodio propició la primera negociación directa entre un alto funcionario de Nueva España, Rodrigo de Vivero y Aberruza, con el shogún. A partir de este evento trataron de fijarse, mediante un tratado, los marcos de una relación económica y diplomática. Sin embargo, esta iniciativa se frustró porque las diferencias religiosas impidieron a la Corona española ratificar el convenio. En los años siguientes se registraron serias desavenencias que culminaron con la expulsión de todos los españoles y novohispanos del territorio nipón y, en 1638, con la decisión del shogún de poner fin a los contactos del Japón con todas las potencias europeas, excepto Holanda.

La segunda etapa empieza con la visita del astrónomo mexicano, Francisco Díaz Covarrubias, a Japón en 1874, que abrió el camino para el establecimiento formal de relaciones diplomáticas en 1888 y terminó con el estallido de la Revolución mexicana en 1910. En ese periodo,

* Embajador de México en Japón: <*mruiz@sre.gob.mx*>.

además de establecerse el primer tratado en términos de igualdad que Japón logró firmar con otra nación y que le permitiría renegociar posteriormente los tratados desiguales firmados con las potencias occidentales, se diseñaron grandes proyectos de comunicación marítima, expansión del comercio bilateral y esfuerzos de atracción de la migración japonesa hacia México que derivaron en la formación de las primeras colonias japonesas en México.

Una tercera etapa, enmarcada en una gradual confrontación entre Japón y Estados Unidos, tiene lugar entre el comienzo de la Revolución mexicana y la ruptura de relaciones diplomáticas el 11 de diciembre de 1941, en solidaridad con Estados Unidos y actuando en concierto con las repúblicas americanas. A pesar de algunos gestos amistosos de gobiernos posrevolucionarios hacia el gobierno japonés, se trata de una relación distante que muestra la creciente desconfianza mexicana hacia ese país conforme se intensificó el militarismo y expansionismo nipón. No faltaron, sin embargo, los intentos de uno u otro país de jugar, ya fuera la carta japonesa o mexicana, en su relación con Estados Unidos, país que vio con cierto recelo algunos esfuerzos japoneses por aumentar sus relaciones, sobre todo económicas, con México.

Terminada la segunda Guerra Mundial y una vez restablecidos los vínculos diplomáticos, en 1952 se inició la cuarta etapa en la relación. En forma aún más explícita que en los periodos anteriores, la prioridad de ambos países fue fortalecer sus intercambios económicos. Las transacciones comerciales, financieras y las inversiones crecieron significativamente, a la par de la recuperación económica de Japón en la posguerra y el crecimiento de la economía mexicana en esos años. Se registró un salto cualitativo en la relación a fines de los setenta, cuando México se convirtió en un importante exportador de petróleo a Japón. La crisis de la deuda externa mexicana, en los ochenta, acentuó aún más la esencia económica de los lazos bilaterales, porque los bancos japoneses eran en ese momento el segundo acreedor internacional de nuestro país. Aunque el corazón de esa relación la formaban los vínculos económicos, esta etapa se enriqueció con la firma de numerosos convenios culturales y de cooperación.

En la última década del siglo XX hubo un replanteamiento de la relación como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comer-

cio de América del Norte (TLCAN). En un primer momento, el TLCAN fue visto en Japón como una estrategia que afectaría negativamente sus intereses. Sin embargo, más adelante advirtió que la preservación de esos intereses requería, precisamente, de un acuerdo de libre comercio con México. A su vez, México tenía interés en negociar con Japón un acuerdo derivado de la expectativa de que produciría un incremento sustantivo de las inversiones de empresas japonesas en el país. La coincidencia de intereses económicos condujo a la firma del Acuerdo de Asociación Económica en septiembre de 2004, dando así inicio la quinta etapa en esta historia. Esta etapa cuyo rasgo distintivo es la existencia de un creciente diálogo político, cooperación explícita, además de una sólida relación económica, se consolidó con la firma de la Asociación Estratégica Global, en febrero de 2010.

El Acuerdo de Asociación Económica ha servido para atraer un flujo creciente de inversiones japonesas, superior a 8 000 millones de dólares, entre 2005 y 2010. Actualmente operan en México alrededor de 450 empresas japonesas que emplean a más de 150 000 mexicanos, especialmente en el sector industrial. Estas nuevas inversiones han producido un incremento significativo, superior a 30%, del comercio bilateral. México es hoy uno de los principales socios comerciales de Japón en América Latina, mientras que Japón es el principal mercado para las exportaciones mexicanas en Asia. Ahora el reto es lograr que México se convierta en uno de los principales receptores de inversiones japonesas, en el mundo, porque la mayor parte de ellas siguen dirigiéndose hacia China, Estados Unidos y algunos países asiáticos y europeos.

Es significativa la transformación cualitativa del comercio y la inversión registrada en los últimos 10 años entre ambos países. México ha diversificado su oferta exportable con bienes de mayor valor agregado. A diferencia de otros países de América Latina, cuyas exportaciones principales a Japón siguen siendo productos agrícolas o materias primas, en el caso mexicano las manufacturas como autopartes, vehículos, instrumentos ópticos y científicos, aparatos y componentes eléctricos son las principales exportaciones.

El futuro encierra grandes retos. El ascenso de China como superpotencia mundial exigirá a Japón significativos ajustes en su estrategia general de política exterior lo que, inevitablemente, tendrá un impacto en

sus vínculos con Estados Unidos y otros países occidentales, incluyendo a México. Ese reto podrá ser asumido con políticas agresivas de promoción de comercio e inversión, basadas en una política de desarrollo industrial con visión de largo plazo.

Pero el futuro presenta también grandes oportunidades. El Acuerdo de Asociación Económica continuará siendo un incentivo para nuevas inversiones japonesas en México. Además, la población mexicana continuará creciendo, convirtiendo al país en uno de los mercados más grandes y atractivos en el mundo. La complementariedad geográfica y productiva entre ambas economías seguirá siendo un factor positivo para estrechar más los vínculos bilaterales. En el plano político, entre Japón y México existen cada vez mayores convergencias en temas de la agenda internacional, lo que ha facilitado llevar a cabo acciones concertadas en foros internacionales, como Naciones Unidas, sobre temas globales de gran importancia, como la lucha contra el cambio climático, el desarme nuclear o la protección internacional de los derechos humanos. Por supuesto, hacer uso de esas oportunidades requerirá esfuerzos de planeación, asignación de recursos y seguimiento para mantener el carácter estratégico de la relación.

Hasta ahora todo apunta a que esta forma de relación, en la que ambos países interactúan y toman en cuenta los intereses económicos de ese tercer actor, continuará en el siglo XXI. Los tratados comerciales firmados por México con Estados Unidos y con Japón y la alianza estrecha de esas dos naciones entre sí apuntan a que la relación económica se profundice aún más. Existe la posibilidad real de que México también amplíe sus relaciones con Japón en temas políticos, culturales y de cooperación. Sin embargo, para cristalizar ese potencial se requiere que el sector privado mexicano, los científicos y los agentes culturales se interesen más por Asia, en general, y por Japón, en particular.

El terremoto, el *tsunami* y la emergencia nuclear en Fukushima, ocurridos el 11 de marzo, provocaron la pérdida de más de 28 000 vidas, más de 200 000 viviendas arrasadas y la destrucción de numerosas obras de infraestructura. Se trata del desastre natural más costoso de la historia. Representa la peor crisis que haya enfrentado Japón desde la segunda Guerra Mundial. Asimismo, ha provocado que en todo el mundo se vuelvan a examinar los riesgos que representa la energía nuclear. Una vez

superada la etapa de emergencia y atención urgente a la población afectada se aprecia que el país tiene los recursos humanos y la energía creativa para salir adelante. Sin embargo, Japón tendrá que abrirse aún más al exterior. Este factor puede redundar en una relación más cercana con México en términos de nuevas inversiones, flujos comerciales y un diálogo cada vez más articulado para cooperar en foros como el Grupo de los 20 y en temas globales.

16

MÉXICO Y CHINA. IRONÍAS Y PERSPECTIVAS DE SU RELACIÓN

*Romer Cornejo**

Una revisión histórica a las relaciones entre México y China nos conduce a caracterizarlas como tardías, circunstanciales, intensificadas primero por los movimientos de población y el racismo, condicionadas por la inestabilidad política, sujetas a los avatares de la Guerra Fría y, más recientemente, signadas por la indefinición de México ante la racionalidad de la diplomacia y los retos del crecimiento económico chino.

Después de la Independencia de México, la inestabilidad política en ambas naciones y la distancia dificultaron el establecimiento de relaciones diplomáticas; no obstante, algunos emigrantes, expulsados por la profunda crisis política y económica de China, comenzaron a llegar a México en la segunda mitad del siglo XIX. Desde muy temprano estas comunidades despertaron recelos en algunos sectores mexicanos. Asimismo, la plata extraída en México y, en particular, la moneda siguieron siendo de uso común en China hasta ya entrado el siglo XX. Precisamente, el establecimiento de esta población empujó a que el Imperio chino comenzara a intentar relacionarse con el gobierno mexicano para su protección y, finalmente, el 14 de diciembre de 1899 se firmó en Washington el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre China y México.

En la época en que se dio la firma de este tratado puede decirse que México estaba en un momento de expansión económica, con un gobierno autoritario y excluyente que, en alianza con las élites económicas y los caudillos locales, había logrado cierta paz para el país. Las incursiones directas de las potencias parecían dejadas en el pasado y, en su relación con ellas, México apuntaba hacia la búsqueda de la aceptación en la

* Profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México: <*rcornejo@colmex.mx*>.

comunidad internacional y el reconocimiento en sentido amplio. El país asiático era percibido como importante por su numerosa población y potencial mercado, al mismo tiempo que se discutían las características de su "raza". La élite porfiriana, imbuida del darwinismo social propio del positivismo, construyó una autopercepción que la situaba del lado del "mundo civilizado" y percibía a China como parte de la "barbarie", lo cual fue amplia y explícitamente expresado en diversos documentos, libros y artículos de prensa.

Mientras tanto, el Imperio chino, que en el pasado había sido reacio a establecer relaciones de igualdad con otras entidades, se encontraba sometido por las potencias a través de guerras y tratados desiguales. Su gobierno estaba encabezado por una dinastía débil y decadente que, en medio de grandes revueltas populares, se debatía entre sus intereses inmediatos de continuar en el gobierno, las presiones de las potencias sobre su soberanía y los diversas propuestas, reformistas algunas y revolucionarias otras, surgidas entre los grupos políticamente sensibles. En el ámbito internacional, además de seguir la tendencia marcada por las potencias de buscar reconocimiento diplomático, estaba presionado por los informes que recibía sobre el tratamiento inhumano de sus súbditos en el extranjero. En este contexto, el gobierno mexicano logró establecer en ese primer tratado el derecho de extraterritorialidad para sus nacionales.

La insurgencia social en México a partir de la segunda década del siglo XX propició la expresión del racismo antichino por medio de actos de violencia física contra las personas y propiedades, así como de medidas de expulsión en algunos estados de la República de las que también fueron víctimas las esposas e hijos mexicanos de los inmigrantes chinos repatriados.

Con la fundación de la República Popular China en 1949 se inició un nuevo periodo de las relaciones. En el marco de la guerra de Corea, Estados Unidos promovió dentro de la Organización de las Naciones Unidas el bloqueo al gobierno de Beijing, lo que condujo a la ONU a conferirle la legitimidad internacional y la membresía en ella y, consecuentemente, en el Consejo de Seguridad al gobierno del Partido Nacionalista, establecido con la protección de Estados Unidos en Taiwán. El gobierno de México le negó el reconocimiento oficial a Beijing y se lo concedió al

gobierno de Taipei. México no llegó a establecer embajada y las relaciones eran manejadas desde Tokio. Los contactos con Beijing se concentraron en un pequeño intercambio económico y en las visitas de carácter cultural que propiciaba China.

El acercamiento entre China y Estados Unidos y la readmisión del primero en la ONU y en su Consejo de Seguridad, en octubre de 1971, fueron el preludio y la anuencia para que México cambiara su reconocimiento oficial de Taipei a Beijing el 14 de febrero de 1972. A partir de ese momento México buscó un acercamiento con los países socialistas y con América Latina, y estableció relaciones con casi todos los países del mundo. Asimismo, recibió exiliados de las dictaduras latinoamericanas y fue muy activo en el ámbito internacional, buscando un papel protagónico en foros multilaterales sobre la paz, el desarme y el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Entre muchas de sus actividades internacionales, México asumió en 1974 la presidencia del grupo de los 77 (que intentaba presionar por un orden económico más justo), apoyó la proposición en la ONU de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y fue miembro fundador del Sistema Económico Latinoamericano en 1975.

En ese momento ambos países se ubicaban del mismo lado en su percepción del mundo, en el llamado Tercer Mundo, y los acercaba el discurso antihegemónico, lo que los condujo a coincidir en diferentes proyectos de diplomacia multilateral en la Organización de las Naciones Unidas y otros mecanismos que se crearon en esa época. México logró la cooperación de China para la firma del Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco), con el que se creó la primera región del mundo libre de armas nucleares.

A partir de la apertura de las relaciones diplomáticas comenzó la construcción de un esquema institucional de las relaciones entre ambas partes. Fue un comienzo lento, pues, más allá de las coincidencias sobre asuntos internacionales, las relaciones no fueron muy estrechas. Sin llegar a ser significativo, el flujo comercial aumentó considerablemente, con una balanza comercial notablemente favorable para México cuyos totales de exportación tuvieron grandes cambios.

A fines de 1978, el gobierno de China anunció que llevaría a cabo un conjunto de reformas económicas, que fueron graduales en la primera

década y que a partir de 1992 tuvieron un impulso decisivo centrado en la atracción de inversión extranjera y la exportación de bienes manufacturados. De igual forma, el gobierno de México en la primera parte de la década de 1980 decidió hacer cambios importantes y apostar por la exportación de manufactura. En agosto de 1986 México suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Esta tendencia cristalizó en los años siguientes cuando se sistematizó la nueva política y se transformó una parte de la estructura económica del país para abrirla al exterior; esos principios en política económica se mantienen hasta hoy. Para nuestros fines, los principios más importantes son la inserción de la economía del país en el contexto internacional como productor de manufacturas, a través de una serie de medidas tendientes a bajar a un máximo la participación estatal en la economía, y la construcción de un marco institucional mediante tratados de libre comercio con diferentes países. Con esa plataforma México volvió a tener una actividad muy intensa en la arena internacional y Asia fue parte de esa actividad. Para la década de 1990, superada la Guerra Fría, China y México estaban decididamente embarcados en reformas económicas que en esencia eran muy parecidas; en el plano internacional ambos buscaban insertarse en el mercado mundial como exportadores de manufacturas, como centros de atracción de inversión extranjera y asumiendo las reglas dictadas por el GATT, primero, y la Organización Mundial de Comercio (OMC), a partir de 1995. Ambos países habían abandonado la búsqueda de su propia concepción de un Nuevo Orden Económico Internacional y habían adoptado el de las economías más poderosas.

Para ese momento, las ventajas de México sobre China eran obvias: cercanía y afinidades con Estados Unidos y Europa, existencia de un empresariado consolidado, mejores índices de educación, mayores ingresos per cápita, mayor difusión del inglés, mayor experiencia en contactos con el exterior, mayor desarrollo institucional, particularmente en finanzas, membresía en el GATT, etc. Ambos países se hacen muy activos en la arena internacional en busca de mercados y capitales. China ingresó en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico en 1991 y México lo hizo en 1993, México firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992, que entró en operación en 1994, año en el que también ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Después de

arduas negociaciones China finalmente ingresó a la Organización Mundial de Comercio en 2001. En el plano diplomático, las reformas en ambos países condujeron a una especie de economicismo en la formulación y acción de su política exterior. Durante la década de 1990 ambos países coincidieron en considerar a Estados Unidos su prioridad fundamental como fuente de capitales, tecnología y mercado para sus productos, aunque paralelamente China puso también gran atención en regiones como el Sureste de Asia, Asia Central, América Latina y África.

En el lapso que va desde la apertura de relaciones diplomáticas con la República Popular China y hasta el año 2000 resaltan dos rasgos fundamentales: el paulatino acercamiento entre ambos países, con ausencia de conflictos diplomáticos, y un interés más marcado de China en la relación con México. Esto último se puede explicar, en un principio, por las coincidencias importantes en intereses globales y por estar en Centroamérica el mayor número de países que regionalmente no reconocen aún a Beijing. Posteriormente, y sobre todo a partir de la década de 1990, el interés de China se explica por los grandes recursos naturales en la región, por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que aumentó las ventajas de México en el mayor mercado del mundo, y por el crecimiento del flujo comercial bilateral, que a mediados de los noventa comenzó a tener un gran aumento y una creciente balanza favorable para China. Junto a los intercambios de visitas del más alto nivel, se crearon mecanismos de consulta y un respetable y amplio esquema institucional para enmarcar las relaciones. En el ámbito económico, a partir de sus reformas económicas, sobre la base de situarse como exportadores de manufacturas y receptores de capitales extranjeros, ambos países se colocaron como abiertos competidores en la arena internacional. Los elementos de conflicto entre las dos economías surgieron pronto: en 1994 México fue el primer país en América Latina en imponer a China medidas *antidumping*.

El cambio de partido de gobierno en México en el año 2000 coincidió con la conclusión de las arduas negociaciones bilaterales sobre el acceso de China a la OMC. México fue el último país de esa organización en lograr el acuerdo bilateral correspondiente con China. A principios de la primera década del nuevo siglo, se hizo patente para México la presencia de China, pues el país asiático lo desplazó como segundo abas-

tecedor de las importaciones de Estados Unidos, convirtiéndose en el segundo socio comercial de México con una balanza comercial extraordinariamente deficitaria. En ese contexto varios sectores políticos y sociales construyeron en México una percepción negativa hacia el país asiático, asumiendo la postura de otros países de la "amenaza de China" y resurgiendo algunas expresiones racistas. Paralelamente se continuó con la construcción de un esquema institucional para fomentar la relación entre ambos países. En agosto de 2004, durante la visita del secretario de Relaciones Exteriores de México a Beijing, se firmó un memorando de entendimiento mediante el cual se estableció la Comisión Bilateral Permanente México-China y el mes siguiente se creó el Grupo Bilateral de Alto Nivel en materia de comercio e inversión. En febrero de 2006, se inauguró el Consulado de Carrera de México en Guangzhou, capital de la provincia de Guangdong, que tiene además jurisdicción sobre la provincia de Hainan y la región autónoma de Guangxi.

En este contexto se produjo un desencuentro diplomático en 2009, cuando el Presidente de México tuvo una reacción abrupta, debido a que en China un grupo de mexicanos fueron sometidos a cuarentena ante el brote de influenza porcina AH1N1 en México, quedando las relaciones diplomáticas en su punto más bajo.

En la política exterior de México hacia China se puede constatar un fuerte acento en la relación económica, una confusión en torno a la definición del interés nacional de esta relación y a las prioridades del país en su política exterior, y una ausencia de respuesta coherente entre los poderes del Estado y sectores de la sociedad. El crecimiento de China, a la que hace un siglo se veía desde México como otro "bárbaro", no ha sido asimilado por la élite política y económica actual. Ante ese desarrollo, la autorrepresentación de grandeza y el consecuente comportamiento de China, las élites mexicanas muestran respeto y lejanía, y consideran sus logros difícilmente alcanzables. No desean ahondar en su análisis, pues las confronta. En este marco, muestran una posición de reconocimiento de la superioridad del otro, ceden, la mayoría de las veces sin necesidad real, ante sus presiones y no se atreven a asumir la situación real de competencia económica. Por su parte, la élite política china parte de que su país tiene las mayores reservas monetarias del mundo, que es una potencia comercial y que ha establecido una relación

de interdependencia con la mayor potencia del mundo, y comienza a comportarse en consecuencia. En su percepción frente al mundo exterior prevalece la obsesión por alcanzar y sobrepasar a Estados Unidos, Alemania y Japón en sus logros científicos, económicos y sociales; el resto de los países es percibido sólo como instrumento para esos fines. En ese resto, México es visto por su posibilidad de ser fuente de materias primas, por su mercado y por la capacidad de ser un puente para exportar más a Estados Unidos.

17

EL CONSEJO DE SEGURIDAD CUESTIONADO: EL PAPEL DE MÉXICO

*Olga Pellicer**

El presente trabajo proporciona elementos para responder a una pregunta central para la política exterior de México en los años venideros: ¿se debe seguir buscando la pertenencia al Consejo de Seguridad?

Antes de responder esa pregunta se impone una llamada de atención sobre el carácter insustituible del Consejo de Seguridad. Independientemente de todos los cuestionamientos que se pueden hacer a ese órgano, hoy por hoy no hay un foro alternativo para la negociación y el diálogo permanente entre los cinco países que son, también, las potencias nucleares reconocidas como tales. No hay un foro alternativo para estar alertas sobre los numerosos conflictos presentes en África, Asia y, en menor grado, en América Latina. No hay un foro alternativo de carácter universal que esté atento a los problemas que se han profundizado recientemente, como el terrorismo internacional.

Sin duda, sería deseable que existiese en el ámbito internacional un órgano con capacidades suficientes para imponer, más allá de la voluntad de los Estados individuales, un orden fincado en principios claros de derecho internacional, con legitimidad ante todos los miembros de la comunidad internacional. Una institución cuyas decisiones fueran observadas sin discusión.

Sin embargo, esa situación ideal no corresponde a la realidad. Vivimos un orden internacional precario, en el que sin duda hay avances con respecto a lo que ocurría antes de la existencia de la Sociedad de las Naciones, pero en el que las instituciones multilaterales de carácter político tienen todavía un papel muy acotado, sujeto, como lo

* Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México: <*opellicer@itam.mx*>.

vemos a menudo, a la arbitrariedad de la que hacen gala los países más poderosos.

Sería un grave error, sin embargo, ignorar que en términos históricos se ha avanzado mucho en los últimos años. El mundo de hoy tiene puntos de referencia, acuerdos internacionales, convenciones y tratados que marcan el "deber ser" de la seguridad internacional. Ponerlos en vigor es una de las tareas del Consejo; buscar consensos sobre cómo llevarlos a cabo es la finalidad constante de sus trabajos.

Algunas voces han propuesto alternativas más eficientes al actual Consejo de Seguridad. Sin embargo, ninguna ofrece soluciones viables; ninguna tiene legitimidad universal como, a pesar de todas sus limitaciones, siguen teniendo las Naciones Unidas. Como reflejo de lo imperfecto del orden internacional existente, el Consejo de Seguridad es la única vía para intentar, si no resolver, al menos atenuar o abrir el diálogo sobre cómo aminorar las tensiones producidas por numerosas circunstancias que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. Es poco, pero mucho más de lo que ocurriría si no existiese.

En el contexto anterior se debe ubicar la respuesta sobre la pertenencia futura de México al Consejo. Indudablemente, esa pertenencia es deseable. Es la única manera de ser congruentes con la responsabilidad que conlleva ser un miembro de la comunidad internacional que desea contribuir a la construcción de un orden internacional más seguro y justo que el existente hoy en día.

Desde un ángulo más pragmático, la pertenencia al Consejo es una de las grandes escuelas para los diplomáticos mexicanos. Los funcionarios que llevan el seguimiento cotidiano de las labores del Consejo, los que deben aprender a interpretar las posiciones asumidas por los diversos miembros, los que aprenden a imaginar acciones que quizá no solucionan definitivamente un conflicto pero contribuyen a aminorar sus riesgos, los que aprenden cómo se construye un consenso han tenido en la pertenencia al Consejo una experiencia invaluable.

Además de las razones anteriores, ¿qué puede aportar México a los trabajos del Consejo? Responder a esa pregunta obliga a distinguir los diversos temas que se encuentran en la agenda. No es lo mismo pronunciarse sobre cómo se puede actuar en Somalia que sobre si conviene incrementar las sanciones a Irán. La naturaleza de los conflictos y temas

que atiende el Consejo obliga a verlos, al menos, bajo dos grandes perspectivas.

En primer lugar, podemos referirnos a conflictos que ocurren en países en desarrollo como resultado de luchas internas que obligan a buscar la reconciliación entre grupos antagónicos y la creación o reconstrucción de instituciones de gobierno. En esta categoría se encuentra la mayoría de los conflictos africanos. En estos casos, la contribución de México reside, así ha estado ocurriendo, en llamar la atención sobre el origen del conflicto y no sólo sus manifestaciones. Las crisis que se suceden en estos países obedecen a problemas ancestrales que se deben tomar en cuenta para definir los programas para la reconciliación y, después, la consolidación de la paz. Igualmente importante es atender los problemas humanitarios que se relacionan con la población civil en la que mujeres y niños son una parte muy vulnerable que requiere de atención especial.

Los retos son distintos cuando se trata de un conflicto en el que están de por medio intereses prioritarios de una gran potencia. En el caso de Iraq, por ejemplo, el desafío cuando México era miembro no permanente, el año 2003, era evitar que el Consejo de Seguridad avalara una acción militar de grandes dimensiones que iba en contra del sentir de la mayoría de miembros del Consejo y de la opinión pública internacional. El tiempo ha dado la razón a la posición en contra de dicha invasión asumida por México. La invasión fue uno de los desaciertos más costosos para todos los que participaron en ella y los motivos que la justificaron inicialmente, la existencia de armas de destrucción masiva en Iraq, resultaron infundados.

Esa experiencia demuestra que cuando está en el horizonte la posibilidad del uso de la fuerza conviene promover primero todas las formas posibles de negociación, tal y como está ocurriendo actualmente en el caso de Irán o de Corea del Norte. La acción militar es el último recurso y, cuando ocurre, debe contar con el consenso de los miembros permanentes y no permanentes. México puede desempeñar un papel constructivo alentando siempre el diálogo político, la mediación, los buenos oficios antes de recurrir a la aplicación de sanciones y oponiéndose, siempre con firmeza, a cualquier acción de carácter unilateral contraria a los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas.

También es tarea de los miembros no permanentes evitar que el Consejo sea desplazado por organismos regionales o grupos de negociación *ad hoc*. Esto no quiere decir que tales mecanismos no sean convenientes; por el contrario, son a menudo la vía más adecuada para buscar la solución a un conflicto. De lo que se trata es de mantener informado al Consejo, de hacerlo partícipe de las decisiones que se tomen y lograr que permanezca como el órgano de mayor jerarquía para legitimar las acciones colectivas. Si eso no ocurre, el Consejo acabará siendo irrelevante.

Finalmente, la diplomacia mexicana puede contribuir a la tarea central del Consejo que es lograr consensos y encontrar salidas que sean aceptables para todos. Es interesante recordar que algunas de las mejores decisiones del Consejo han sido iniciativa de diplomáticos hábiles, pertenecientes a países débiles pero con gran imaginación política. Contribuir a lograr acuerdos es la tarea central de la diplomacia y ésta es la que México puede practicar y, de hecho, ha practicado con éxito en ese órgano tan cuestionado y al mismo tiempo tan necesario que es el Consejo de Seguridad.

18

MÉXICO Y LOS CAMBIOS EN LA ARQUITECTURA ECONÓMICA INTERNACIONAL

*María de Lourdes Aranda Bezaury**
y *Berenice Díaz Ceballos Parada***

El propósito de este artículo es presentar una reflexión sobre los cambios que están gestándose en la arquitectura económica internacional y que han sido evidenciados por la institucionalización del G20 como foro principal para la concertación económica entre las naciones. Asimismo, se explora el papel que México está desempeñando en este escenario y se abordan las perspectivas para la acción de nuestro país en el diseño de esta nueva arquitectura que continúa en construcción.

La nueva arquitectura económica internacional

Al reconocer al G20 como el principal foro informal de concertación económica internacional, su institucionalización en el más alto nivel (Cumbre de Pittsburgh, 2009) reconoce en cierta medida el desplazamiento del eje del poder económico internacional hacia una mayor multipolaridad, en la que los países del G8 pierden espacio a favor de las potencias emergentes de mayor peso e influencia política.

Al igual que China e India, Brasil, México y Sudáfrica, entre otros países emergentes, ejercen una creciente influencia en los asuntos globales. Asimismo, cuentan usualmente con poblaciones más numerosas que los miembros del G8 y ejercen un poderoso liderazgo regional que los vuelve interlocutores indispensables para resolver problemas en sus respectivas zonas. Adicionalmente, la contribución de los países emergen-

* Subsecretaria de Relaciones Exteriores: <*laranda@sre.gob.mx*>.
** Coordinadora de Asesores de la Subsecretaria: <*bdiaz@sre.gob.mx*>.

tes a la recuperación económica tras la crisis de 2008 es particularmente notable.

Por otra parte, la multiplicación de los retos globales ha propiciado la creación de mecanismos de concertación informal, especialmente debido a la disfuncionalidad de las instituciones financieras internacionales y la sistemática marginación de las Naciones Unidas de la toma de decisiones económicas. Como quedó demostrado con el papel protagónico que ha asumido el G20 frente a la actual crisis económica internacional, las soluciones *ad hoc* tienden a cubrir casuísticamente los vacíos organizacionales en la conducción de la economía, la política y la seguridad globales.

La concertación informal entre países desarrollados y en desarrollo

El surgimiento del G7, tras el colapso del sistema Bretton Woods y el alza de los precios del petróleo a principio de los años setenta, marca un nuevo modo de concertación informal entre jefes de Estado y de gobierno. El G8, el G5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) y el G20 constituyen modelos más avanzados de esa nueva modalidad de concertación informal con membresía exclusiva.

Surgimiento y evolución del diálogo G8-G5

En un principio, el G8 se concentró en la coordinación de políticas y búsqueda de acuerdos sobre temas básicos de la agenda económica internacional, aunque su agenda se ha ido ampliando para cubrir temas políticos y de trascendencia internacional (terrorismo, educación, cambio climático, etc.). Sin embargo, con la reconfiguración de los términos de interdependencia global y de poder internacional, el G8 se ha visto afectado por problemas de legitimidad, puestos en evidencia por la creciente multipolaridad del poder económico, así como su falta de efectividad.

A partir de la cumbre de Okinawa (2001) el G8 inició una política denominada "diálogo ampliado" (*outreach*) con países no miembros, que

desarrolló dos vertientes: con países africanos para cuestiones de desarrollo y con potencias emergentes para discutir temas de interés global (energía, seguridad alimentaria, cambio climático). Estos diálogos se formalizaron en 2002 y 2005, respectivamente; el segundo de ellos dio paso a la formación del G5, que concretó su acercamiento formal con el G8 en el proceso de Heiligendamm (2007). Sin embargo, no hay un compromiso de que los líderes del G5 participen cada año en la cumbre del G8, como sucedió en Muskoka en 2010 cuando la cumbre del G8 se realizó inmediatamente antes que la cumbre de Toronto del G20.

El avance del G20

El G20 se creó en 1999, tras la crisis económica del Sudeste Asiático de 1997, como un foro de discusión de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales de los países del G8 y aquellos que ese grupo consideraba importantes para la economía global. No fue sino hasta la crisis financiera y económica de 2008 cuando se convirtió en un foro de líderes que procuraron reaccionar de forma inmediata y de manera concertada a la fuerte crisis.

Con esta decisión se formalizó el desplazamiento del G8 como centro del poder internacional y se avanzó en la creación de una plataforma de concertación entre países desarrollados y en desarrollo. En cuanto a la respuesta ante la crisis, probablemente la cumbre de Londres (2009) fue la más eficaz hasta el momento, con la canalización de 1.1 billones de dólares hacia instituciones financieras internacionales y que logró transmitir un mensaje de confianza a los mercados y la opinión pública.

Para algunos el G20 es un foro de mayor legitimidad y representación que el G8, aunque no por esto ha evitado las críticas derivadas de la sobrerrepresentación de países europeos y subrrepresentación de otras regiones, su carácter excluyente y cierta supeditación a los intereses del G8.

Dado que no hay una coordinación suficientemente consolidada entre las plataformas de los países en desarrollo, es posible decir que la igualdad formal entre los miembros del Grupo no ha redundado en una capacidad igual para promover los intereses de todos los países que lo conforman. Una excepción es China, que ha logrado posicionarse e in-

cluso alcanzar una comunicación fluida y directa con Estados Unidos, generando algunos temores sobre el futuro liderazgo del G20.

Sin duda, el G20 ha comenzado a perfilarse como un foro que, aunque imperfecto, es más representativo que su antecesor y puede servir como catalizador político para adoptar consensos más incluyentes, con la participación de los actores más relevantes. No obstante, en la perspectiva más amplia, es necesario que el G20, así como los demás foros de líderes tanto de países desarrollados como de países en desarrollo que están surgiendo, vinculen sus discusiones y sus propuestas a instituciones multilaterales más fuertes, renovadas, que logren articular el compromiso y la cooperación de la comunidad internacional en su conjunto.

El G5

A partir de la invitación por parte del Reino Unido para participar en el Diálogo Ampliado de la cumbre del G8 en Gleneagles, Brasil, China, India, México y Sudáfrica han realizado un esfuerzo para consolidar el Grupo de los 5 como un actor autónomo con el fin de desarrollar una posición diferenciada y favorable a los intereses de las economías emergentes en los asuntos de importancia global. Desde entonces, los líderes del G5 se han reunido cada año para discutir una gran variedad de temas, coordinar posiciones y potenciar su participación antes de reunirse con sus pares del G8.

Cabe mencionar que el liderazgo de México en los esfuerzos de consolidación del G5 ha sido notable. A partir de 2007, México funge como coordinador del G5 e interlocutor con la presidencia en turno del G8. Como coordinador, México ha desempeñado un importante papel de conciliación entre las posiciones del G5 y del G8. En representación del G5, México ha trabajado de manera muy cercana con las presidencias anuales del G8 para lograr una participación sustantiva del G5 y la capacidad de influir en la definición de la agenda de las cumbres.

Quizás la aportación más relevante del G5 a la tendencia mundial de la concertación informal haya sido la demanda de entablar un diálogo franco con los países desarrollados en términos de igualdad. Los países del G5 han mantenido una comunicación constante desde el estallido de la crisis financiera global a finales de 2008 y han ampliado su diálogo y

cooperación al marco del G20. Los miembros del G5 comparten el firme objetivo de profundizar la cooperación de los países en desarrollo miembros del G20, con el fin de impulsar los intereses comunes de manera efectiva y equilibrar lo que consideran una excesiva influencia de los países desarrollados en ese foro.

El BRIC

Luego de la publicación de un artículo de Goldman Sachs, en el que se estimaba que las economías de Brasil, Rusia, India y China —conjunto de países al que denominó BRIC— sobrepasarían a las del G7 en 2050, estos cuatro países decidieron impulsar una nueva plataforma de cooperación que se ha convertido en un importante foro de diálogo entre potencias emergentes.

El BRIC se ha destacado por el papel que ha desempeñado dentro del G20. Los países del BRIC han promovido temas contenciosos, como la importancia de integrar una canasta de divisas que pueda sustituir al dólar como única moneda de reserva y el reajuste del poder de voto en el Fondo Monetario Internacional de al menos 7% (contra el 5% propuesto por Estados Unidos), también han abogado por la mejora de los métodos de trabajo del G20.

Perspectivas de la concertación informal

El diálogo G8-G5, el G20 y las plataformas de concertación entre países en desarrollo constituyen configuraciones en movimiento: su efectividad y vigencia dependerá de su capacidad de adaptación, de construcción de alianzas y de cambio para hacer frente a las rápidas transformaciones globales en marcos cada vez más incluyentes.

En el caso específico del diálogo G5-G8 y del G20, se vislumbran tres posibles escenarios: 1] reforma amplia, la que consideraría la absorción del diálogo G8-G5 por el G20 y la consiguiente ampliación de la agenda de discusiones del G20; 2] reforma media, que prevea la continuación del G20 como foro dedicado exclusivamente al ámbito económico-financiero y, paralelamente, la integración de un G13 o G14 a partir del G8 y el G5 para discutir otros asuntos globales, y 3] reforma "ligera", por la que con-

tinúe el G20 a nivel de líderes para tratar temas económico-financieros y la preservación de un G8 que convoque a diálogos ampliados variables dependiendo del tema a tratar.

En síntesis, el futuro de las plataformas informales de concertación que se han analizado, así como su posible interrelación, permanecen inciertos. Pero, independientemente de la configuración formal que vayan adquiriendo los muy diversos ejercicios de concertación, resulta claro que la solución de los grandes retos globales requiere de dos condiciones centrales: un nuevo paradigma de cooperación internacional que atienda los nuevos retos globales y la búsqueda de mayores convergencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La política exterior de México busca anclarse justamente en estas grandes metas.

El papel de México en el cambiante escenario internacional

La política exterior mexicana ha estado orientada a posicionar a México como un actor responsable, influyente y constructivo en el escenario internacional, de acuerdo con las dimensiones de su economía, población y territorio, así como de su perfil histórico y cultural. Los objetivos con base en los cuales nuestro país guía su acción internacional son los siguientes:

- La vinculación de la acción internacional con la agenda de desarrollo nacional.
- La promoción de una arquitectura global que favorezca el desarrollo sustentable y equitativo en todo el mundo.
- El impulso del multilateralismo como plataforma privilegiada para alcanzar acuerdos verdaderamente globales.
- El impulso a la coordinación de los países en desarrollo.
- La diversificación de las relaciones internacionales de México en los ámbitos político, económico, cultural y de cooperación.

Nuestra participación en el diálogo G8-G5 y el G20 nos brinda la oportunidad de potenciar nuestra contribución en un momento clave para la definición de esta nueva arquitectura, lo cual nos exige perseve-

rar en nuestro propósito de contribuir a orientar las recientes tendencias globales hacia el desarrollo equitativo y sustentable en el mundo, con instituciones y reglas claras que permitan ordenar la globalización en forma más eficaz y participativa.

México seguirá impulsando la coordinación entre países en desarrollo como uno de los principales objetivos de su política exterior. La diversificación sustantiva, funcional y geográfica de su política exterior es otra de las grandes directrices que guían la acción internacional de México. A este respecto, son notables la mayor participación y liderazgo de nuestro país en foros y debates con repercusión en el ámbito global, como el Consejo de Seguridad, las negociaciones en el marco de Naciones Unidas para hacer frente al cambio climático y, desde luego, los diálogos del G8 y el G5, y el G20. De la misma manera, se ha buscado intensificar las relaciones de México con las regiones no tradicionales para la política exterior mexicana como África, Medio Oriente y Asia-Pacífico, y consolidar a Europa como centro prioritario para la diversificación de nuestros vínculos económicos y políticos. De manera muy concreta, en el ámbito bilateral, la participación de México en las cumbres del G8 y del G20 le ha permitido fortalecer su diálogo y encontrar intereses comunes con 19 socios prioritarios para sus relaciones exteriores.

En conclusión, al ser parte del G8-G5, el G20 y otros esfuerzos de concertación entre países desarrollados y en desarrollo, México reafirma su identidad como país de creciente importancia política y económica en el ámbito global, cuya acción internacional es congruente con los enormes esfuerzos internos que despliega para impulsar su desarrollo nacional. Por ello, México promueve la creación de un multilateralismo incluyente y fortalecido en apoyo a la construcción de un orden económico mundial más justo que provea las condiciones necesarias para el desarrollo sustentable de todos sus miembros. Estas aspiraciones constituyen el sentido inequívoco de la participación y liderazgo de México en el G5 y en el G20 y, con apego a nuestros principios de política exterior, continuarán normando nuestra acción internacional en la construcción del mundo del futuro.

19

MÉXICO EN EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

*Luz María de la Mora Sánchez**

Desde su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, México ha contribuido a la construcción del sistema de comercio internacional por medio de una activa participación en las Rondas Uruguay y Doha. México ha buscado fortalecer las reglas del sistema, pues éstas son el fundamento de su política comercial y su red de acuerdos de complementación económica con América Latina y 11 tratados de libre comercio (TLC) con 43 países en el mundo. Su participación en el sistema ha sido congruente con su modelo de desarrollo que depende de variables externas, como la exportación y la atracción de inversión extranjera directa para dinamizar a su sector productivo.

México es hoy un actor significativo en el comercio internacional y un promotor del sistema multilateral del comercio, el cual ha marcado a sus productores reglas claras, predecibles y transparentes y ha apuntalado su actividad exportadora al darle certidumbre y garantía de acceso a los mercados en el exterior. Datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) revelan que en 2009 México fue el décimo exportador e importador en el mundo (considerando a los países de la Unión Europea como uno) y el primero en ambas categorías entre los países de América Latina. En ese año, México contribuyó con 2.4% de las exportaciones y 2.5% de las importaciones mundiales, equivalente a su contribución al PIB mundial (alrededor de 2%).

En la Ronda Uruguay (1986-1994) México logró reciprocidad para compensar su apertura unilateral así como acceso preferencial a mercados de exportación en condiciones de estabilidad y certidumbre. De

* Profesora-investigadora invitada de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*luzmaria.delamora@cide.edu*> y <*luzmadelamora@gmail.com*>.

igual trascendencia resultó el papel de México en la creación de la OMC y en la definición de las reglas del juego del sistema multilateral de comercio. Más aún, los compromisos que el país adquirió en dicha ronda pasaron a formar parte integral de su política comercial y dieron permanencia a políticas introducidas por el gobierno del presidente Salinas de Gortari.

En la Ronda de Doha de la OMC lanzada en noviembre de 2001, México buscó crear consensos y avanzar hacia su exitosa conclusión por un interés propio de fortalecer el sistema. En septiembre de 2003, México fue sede de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, congruente con su rango en el comercio mundial, su política a favor de la liberalización comercial adoptada desde los años ochenta así como su posición de liderazgo adquirida en la negociación de acuerdos comerciales y en el desarrollo de una política comercial abierta. En enero de 2011 México presentó una propuesta para tratar de reactivar la negociación pero ésta fue rechazada por Estados Unidos.

El desarrollo de la Ronda de Doha ha enfrentado innumerables dificultades tanto de fondo como de forma. En la negociación agrícola, el reto de la ronda está en encontrar el equilibrio entre la liberalización del comercio agropecuario y una política interna que mediante ayudas y subsidios den viabilidad a la producción de cada país. Para México, esta negociación resulta de particular trascendencia no sólo por razones comerciales, en donde aplica sus aranceles más altos así como arancelescuota, sino también por la sensibilidad económica, social y política del sector. La eliminación de subsidios a las exportaciones, sobre todo de países como Estados Unidos, de la Unión Europea y Japón, le permitiría al productor mexicano concurrir a los mercados nacional y mundial en condiciones que reduzcan la posibilidad de distorsionar los precios internacionales.

En las negociaciones de bienes no agrícolas o industriales (NAMA) también se presenta un alto grado de complejidad, ya que se busca reducir o eliminar aranceles para todos los productos, eliminar obstáculos no arancelarios e incluso una liberalización de sectores industriales. En la negociación de NAMA, México ha sido miembro del denominado Grupo Intermedio (*Middle Ground Group*) que ha presentado alternativas de liberalización para acercar posiciones. Las desgravaciones unilaterales

(2006 y 2008) que México ha implementado, sobre todo al universo industrial, podrían traducirse al igual que en la Ronda Uruguay en que, de facto, las reducciones arancelarias que México comprometa en Doha no afecten su arancel aplicado, sólo el consolidado.

Las negociaciones sobre el comercio de servicios han llevado su propia dinámica dado que el mismo Acuerdo General de Comercio de Servicios prevé negociaciones periódicas de servicios cada cinco años pero se han ligado a los avances en agricultura y NAMA en Doha. Si bien México ha tenido un papel activo en las negociaciones bilaterales y plurilaterales en la OMC, la principal liberalización ya la ha obtenido a través de sus TLC.

Un tema de gran trascendencia para México ha sido el proceso de revisión del sistema de solución de diferencias. México ha presentado propuestas para el perfeccionamiento del Mecanismo de Solución de Diferencias como el pronto cumplimiento de las decisiones de los paneles mediante la introducción del concepto de medidas correctivas.

Además de las complicaciones propias de definir las áreas sustantivas, el proceso de toma de decisiones por consenso ha complicado en extremo que todos sus miembros alcancen acuerdos. El número de participantes y la diversidad de intereses le han dado una enmarañada dinámica a esta ronda. Asimismo, el enfoque de "paquete completo" adoptado por consenso que ha seguido la ronda no ha demostrado ser el más efectivo ni eficiente.

Por último, pero no de menor trascendencia está el hecho de que algunos países en desarrollo (PED) han visto en esta ronda una suerte de reivindicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay que consideran fueron un mal acuerdo para ellos. Haberle dado una connotación particular de "desarrollo" a la Ronda de Doha introdujo una complicación adicional a la negociación. Los PED, incluso aquellos de desarrollo medio, parecen haber entendido el término como su oportunidad de obtener concesiones sin ofrecer nada a cambio o sin tener que ofrecer concesiones equivalentes a las de los países desarrollados.

Después de 25 años del ingreso de México al sistema multilateral de comercio como miembro de pleno derecho, existen argumentos económicos, comerciales, institucionales y legales para justificar y entender la importancia que para México ha tenido esa decisión. La economía mexi-

cana depende hoy fundamentalmente del sector externo. Esta vinculación hace vital para México garantizar certidumbre en la apertura de mercados de exportación alternativos mediante reglas y disciplinas claras y transparentes. Esto es especialmente relevante a la luz de la importancia que han adquirido los PED como Brasil, China, India o los del Sureste Asiático en las corrientes del comercio internacional. La vinculación comercial de México con dichos países se ha dado a través de la OMC y se seguirá dando en tanto no se decida optar por la vía bilateral o regional para negociar TLC con países del sur.

En el ámbito institucional, el ingreso de México al GATT definió su camino hacia la globalización en la medida en que sus instituciones y leyes comerciales y económicas adoptaron políticas liberalizadoras que reflejaron los compromisos adquiridos en el foro multilateral desde 1986. En el sentido jurídico, México ha sido un usuario del sistema de solución de controversias para defender sus exportaciones; también ha sido un beneficiario importante del mecanismo de solución de controversias de la OMC, lo que le ha permitido revertir así prácticas desleales de comercio.

Para México resulta de la mayor relevancia mantener una presencia constante y propositiva en la OMC y en la Ronda Doha a fin de asegurar el fortalecimiento de un orden de comercio mundial que sea propicio para sus propios intereses. Está en el interés de México ser más decidido en los diversos temas para reactivar las negociaciones.

2
POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

Esta sección contiene 13 textos que abordan desde diversos ángulos la naturaleza y capacidad del Estado mexicano para formular e implementar políticas públicas. De manera general, los temas aquí abordados comprenden el marco institucional de la formulación y evaluación de políticas públicas, las políticas de modernización y el estado general de la administración pública federal centralizada; varios análisis sobre algunas organizaciones y políticas en ámbitos nacionales distintos a la burocracia central y una evaluación del estado de la relación entre las esferas federal, estatal y local y su impacto en las políticas públicas.

Por un lado, los capítulos que conforman esta sección muestran que las políticas públicas en la realidad son procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas constituyen funciones que se traslapan.

Por otro lado, dejan en claro que existe un serio déficit de capacidad estatal en México. De los textos emerge el panorama de un Estado más democrático (Méndez) y reducido (Alberro), con un Congreso y un Poder Ejecutivo que desarrollan reformas incrementales para enfrentar algunos problemas públicos (Nacif), pero donde la planeación se hace inadecuadamente (Vásquez), la evaluación es incipiente (González), las reformas de profesionalización y de acceso a la información pública han sido eludidas o bloqueadas (Méndez, Guerrero), la rendición de cuentas es muy deficiente (Dussauge), no ha sido posible desarrollar diversas reformas de fondo o políticas públicas que el país necesita (Rousseau; Méndez; Brachet-Márquez) y es muy baja la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (Tapia), así como entre los ámbitos federal, estatal y municipal (Ugalde y Flamand). La contribución de cada autor va sin embargo más allá de estos señalamientos, como puede verse en los textos que se ofrecen a continuación.

En los últimos años, México buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar el poder estatal. Los diversos análisis que se presentan permiten

notar tres rasgos de estas reformas. Primero, han avanzado en forma desigual. Segundo, algunos de sus beneficios esperados no se han dado. Y, tercero, algunas de ellas han traído consecuencias imprevistas. Por ello se considera que es importante estar conscientes de la necesidad de "levantar" un edificio estatal que permita una gobernabilidad democrática.

Sin duda, el desarrollo institucional involucra un tortuoso camino de acierto y error, que por lo tanto exige no sólo un liderazgo político inteligente, sino quizá también una buena dosis de suerte. Sin embargo, superar el déficit de capacidad estatal es sin duda el principal reto político del país en los próximos años y este capítulo ofrece diversas reflexiones potencialmente útiles para ello.

José Luis Méndez

1
EL FIN DE LA PRESIDENCIA DOMINANTE: LA CONFECCIÓN DE LAS LEYES EN UN GOBIERNO DIVIDIDO

*Benito Nacif**

En este trabajo se aborda la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el régimen presidencial mexicano. Se indica que, de acuerdo con la Constitución mexicana, el Presidente funge más como un guardián de la estabilidad que como un promotor del cambio. De hecho, a pesar de que puede presentar iniciativas de ley, una vez que llegan al Congreso, el Presidente carece de instrumentos para asumir un papel proactivo. Sus poderes ante el Congreso son esencialmente negativos. Por ello, la fuente de cambio, de acuerdo con la Constitución, reside en el Congreso.

Sin embargo, durante las décadas de hegemonía del PRI, la fuente del cambio residió en el Poder Ejecutivo. El Presidente de la República se convirtió en el actor dominante en el proceso legislativo y el papel del Congreso se limitaba a revisar y aprobar la legislación originada por el Ejecutivo. Pero con la llegada del gobierno dividido esta práctica metaconstitucional dejó de existir. La dispersión del poder ocurrida con el proceso de democratización puso fin a la Presidencia dominante. Sin embargo, el fin de la Presidencia dominante no redujo la capacidad del sistema para buscar cambios legislativos, aunque la información disponible con respecto al proceso legislativo muestra que, con el gobierno dividido, el Poder Ejecutivo perdió el control sobre el proceso de formulación de políticas públicas. La contribución de las iniciativas de ley originadas por el Ejecutivo disminuyó sustancialmente. Al mismo tiempo, los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en el Congreso pasaron a un primer plano. De hecho, con el gobierno dividido, los partidos políticos de oposición se convirtieron en la principal fuente de cambio.

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral: <*benito.nacif@ife.org.mx*>.

Quizá el indicador más importante del impacto del gobierno dividido sobre el equilibrio constitucional de poderes es la contribución del Poder Ejecutivo al volumen total de legislación producida por la Cámara de Diputados. Existen cifras que muestran que, en las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo la mayoría, las iniciativas promovidas por el Ejecutivo representaron entre 82 y 77% del total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. Cuando el PRI perdió su mayoría, en 1997, este indicador disminuyó a 20%. Durante la primera mitad del sexenio de Fox, la legislación iniciada por el Ejecutivo solamente representó 18% del volumen total de la legislación. El Senado experimentó la misma clase de renacimiento legislativo que la Cámara de Diputados. La cantidad de legislación iniciada por los senadores aumentó de cinco iniciativas de ley en la LV Legislatura (1991-1994) a 403 en la LVIII Legislatura (2000-2003). La mayor parte del nuevo activismo legislativo vino de la oposición. Los partidos de oposición iniciaron 66% de las iniciativas de ley presentadas en el Senado en el periodo 2000-2003. Pero el PAN también mostró una cantidad considerable de actividad legislativa. Este partido inició más proyectos de ley que el presidente Fox, lo que confirmó que los altos niveles de delegación de autoridad legislativa al Ejecutivo eran cosa del pasado.

Los nuevos patrones de comportamiento legislativo son un reflejo de la interacción estratégica entre el Presidente y la Legislatura con el gobierno dividido. La interacción estratégica tiene dos etapas. En la etapa del Congreso, varios partidos altamente disciplinados y cohesionados comparten el poder de decisión por regla de mayoría. Para el autor el modelo del votante mediano es el que mejor se adapta al proceso de toma de decisiones en el Congreso. De acuerdo con este modelo, las iniciativas ganadoras convergen alrededor del punto ideal del partido mediano. En una etapa posterior al Congreso, el modelo que mejor representa la toma de decisiones es el del proponente y el elector, según el cual el Congreso propone y el Presidente dispone. El poder real del Congreso reside en su capacidad de forzar al Presidente a aceptar una situación de "tómalo o déjalo" cada vez que aprueba una iniciativa.

Al conjuntar estas dos etapas, aparece un sistema que mueve las políticas de posiciones extremas a posiciones centristas o moderadas, una vez que los partidos acuerdan una alternativa al *statu quo*. En este proceso, el Presidente no es un espectador pasivo. Con el apoyo de su partido

puede influir en el contenido de los cambios legislativos de dos maneras: limitar la convergencia de la nueva política hacia el punto ideal del partido mediano o proteger el *statu quo*.

La disminución de la legislación promovida por el Ejecutivo con respecto al producto total de legislación después de que el PRI perdió su mayoría indica que el presidente Zedillo tenía preferencia por las políticas extremas en comparación con el legislador mediano. Al anticipar una alta probabilidad de derrota en el Congreso, el presidente Zedillo disminuyó su agenda legislativa. En cambio, el presidente Fox fue menos extremista que su predecesor, pero con el realineamiento del PRI hacia la izquierda después de la derrota en 2000, su intención de encabezar un gobierno proactivo se frustró. En consecuencia, la contribución del presidente Fox al total de legislación promulgada por el Congreso fue menor que la de Zedillo.

Los críticos de las democracias presidenciales como la mexicana advierten que son víctimas de una propensión a la parálisis, especialmente cuando operan con un gobierno dividido. Las dificultades que encararon tanto el presidente Zedillo como el presidente Fox al tratar de empujar su programa legislativo en el Congreso parecen confirmar dicho diagnóstico. Sin embargo, no queda claro si se trata de casos de parálisis. Como un requisito mínimo para el cambio, las democracias demandan la existencia de una mayoría legislativa para aprobar una alternativa al *statu quo*. Si éste prevalece, lo que puede estarse reflejando es la ausencia del consenso mínimo necesario en torno a la alternativa.

La Constitución mexicana demanda para el cambio más que el "requisito mínimo". El apoyo de una mayoría en el Congreso no es suficiente para que se adopte una nueva política; la aprobación del Presidente también es necesaria. Si éste veta una iniciativa, se necesita una mayoría de dos terceras partes en ambas cámaras para continuar con su aprobación. Esto significa que el Presidente y una minoría de un tercio de ambas cámaras tienen la autoridad para prevenir cambios de política, aun cuando exista una mayoría que apoye una alternativa distinta al *statu quo*. En otras palabras, el veto del Ejecutivo en la práctica es un "subsidio" al *statu quo*. La justificación de este subsidio reside en el valor que los diseñadores de la Constitución le dieron a la estabilidad en el marco legal y en las políticas gubernamentales.

Con la evidencia disponible no es posible medir la cantidad de parálisis que el gobierno dividido ha producido. No sabemos cuántas iniciativas de ley se han parado en alguna etapa del proceso legislativo al anticipar que no sobrepasarían el veto del Ejecutivo. Sin embargo, sí podemos medir el número de iniciativas originadas y de cambios legislativos que tuvieron lugar, así como identificar a sus promotores. Esta evidencia nos muestra claramente que la frecuencia de cambio ha aumentado con el gobierno dividido y que sus fuentes se han diversificado. El modelo de interacción estratégica desarrollado en este estudio nos permite ofrecer tres explicaciones: el colapso del monopolio del Presidente en el proceso legislativo, el cambio en las preferencias de política de los actores pivote y el deterioro del valor del *statu quo*.

2
IMPACTO DE LA ECONOMÍA POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LIBERALISMO ECONÓMICO Y DEMOCRACIA

*Irina Alberro**

La administración pública mexicana ha experimentado cambios a lo largo de las últimas décadas. El modelo económico adoptado por los gobernantes del país fue inicialmente el principal determinante de la estructura, tamaño y presupuesto de la burocracia y el sector paraestatal del país. En ocasiones, cuando el modelo económico en boga era más intervencionista y se concebía al Estado como el promotor y el director de la economía, el aparato administrativo se expandió considerablemente. Más recientemente, se planteó la necesidad de desregular la economía y ampliar el papel del libre mercado a la par de una disminución de la interferencia del Estado sobre la economía. A partir de la década de 1990, los cambios en la administración pública paulatinamente empezaron a responder a una transformación política democratizadora. En particular, desde el gobierno de Ernesto Zedillo se observa una clara intención por hacer más transparente la administración, más cercana a las necesidades de la población y con mayor capacidad de rendir cuentas.

Con el objetivo de analizar de manera cronológica y temática los cambios de la administración pública se identificaron tres periodos: 1] la administración pública como vehículo de desarrollo económico; 2] la adopción del modelo de mercado y disminución del papel promotor y director del Estado, y 3] el periodo de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos mediante la promoción de la transparencia, el énfasis en aspectos de moralidad pública y la rendición de cuentas en la administración pública.

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*ialberro@colmex.mx*>.

La administración pública como vehículo del desarrollo económico

En las décadas de 1960 y 1970, el modelo económico mexicano se respaldaba en la intervención directa del Estado como planificador de la economía y promotor del desarrollo económico y del bienestar social. Es así como a finales de los años sesenta y principios de los setenta, el Estado fue incrementando su control sobre la economía mexicana. Aunado al gasto directo de las secretarías, el gobierno destinaba un porcentaje importante de su presupuesto al sector paraestatal, el cual representaba el brazo operativo de la intervención en la economía.

Desde 1929 y hasta los años ochenta, el crecimiento del PIB en México fue de más de 14 veces en términos reales. A la par se observó un crecimiento acelerado del gasto del gobierno central como porcentaje del PIB. Si sumamos también el gasto del sector paraestatal, observamos que durante el gobierno de López Mateos el gasto total de los dos sectores ascendió a 24% del PIB. En el sexenio de Echeverría, esta cifra llegó a 31% y finalmente, en la época de López Portillo, era equivalente a poco más de 50% del PIB; es decir, la mitad de la riqueza nacional era destinada a la administración pública.

La adopción de un modelo de mercado, la disminución del papel del Estado y el adelgazamiento de la administración pública

A partir de la década de 1980 surge un cambio importante de la visión del papel del Estado en la economía. Siguiendo principios propios de la teoría clásica, se plantea que el Estado debe dejar actuar libremente los mecanismos de mercado y mantener únicamente funciones básicas; tales como la de regulación, de tal modo que las transacciones de mercado puedan llevarse a cabo. El Estado ya no funge como actor directamente involucrado en las labores de planificador e impulsor del desarrollo económico.

En ese contexto, México adoptó una primera generación de reformas durante la década de 1980. La administración pública federal en Mé-

xico fue sometida a la reforma de gerencia pública. Tal como argumenta Alejandro Carillo en *Génesis y evolución de las dependencias de la administración pública federal*, "la 'revolución gerencial' básicamente se enfocó a la reestructura del sector público y de la administración pública con estrategias de mercado basadas en el racionalismo económico".

Los cambios en el presupuesto asignado al sector público claramente reflejan la nueva percepción que se tenía del papel del Estado. Así, mientras que en 1982, a pesar de que ya se habían puesto en práctica medidas que disminuían el papel del Estado y consolidaban la fortaleza de los mercados, el gasto en el sector público representaba más de 40% del producto neto bruto, a principios de este siglo el gasto en el sector público como porcentaje del producto neto bruto fue inferior a 25 por ciento.

Hacia un acercamiento entre ciudadanos y estado: transparencia, moralidad y rendición de cuentas

En las administraciones siguientes se reveló una vez más la preocupación por la transparencia en el ejercicio de la función pública y la ética en el desempeño de la misma. Así, se observa una segunda generación de reformas que buscaron: 1] el fortalecimiento de la rendición de cuentas, 2] un mejor acceso a la información, 3] la profesionalización del servicio público por medio de la consolidación del servicio civil de carrera, 4] el combate a la corrupción, y 5] la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos así como de los programas de gobierno.

El objetivo primordial de las reformas administrativas llevadas a cabo fue recobrar la confianza ciudadana en las instituciones administrativas, acortar la marcada distancia entre Estado y sociedad, así como aminorar el escepticismo de los ciudadanos respecto de los órganos de gobierno y estimular de manera más clara los límites de la actividad del Estado. El gobierno de Zedillo (1997-2000) le atribuyó particular importancia a la modernización de la administración pública, con miras a fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y combatir la corrupción y la impunidad prevaleciente en el sector público mexicano.

Conclusiones

En este resumen se plantearon las diferentes fases que ha experimentado la administración pública federal en México y se relacionaron estas variaciones con la adopción de distintos modelos económicos que parten de una idea fundamentalmente diferente del papel del Estado en la economía. A fin de resumir, se especifican las distintas fases de la siguiente manera:

1] *La administración pública como eje motor del desarrollo* (décadas de 1960 y 1970). En este periodo crece el aparato burocrático y se aumenta el presupuesto designado a las entidades paraestatales. La visión fundamental consistía en considerar al Estado —y su brazo ejecutor, la administración pública— como activo actor promotor del desarrollo económico para lo cual producía bienes y servicios y regulaba gran parte de la actividad económica.

2] *La revolución gerencial* (década de 1980, primordialmente). Desde esta óptica, la administración pública requería la implementación de políticas, similares a las políticas económicas, para mejorar la eficiencia del sector público. El Estado dejó de ser promotor del desarrollo económico y pasó a ocupar un papel secundario que consistía en favorecer un entorno en el que floreciera el libre mercado.

3] *Democratización de la administración pública* (en particular, décadas de 1990 y 2000). Durante esta fase se observa una clara voluntad por parte de las diferentes administraciones de hacer consultas populares en las que la ciudadanía pueda expresar tanto sus necesidades específicas como sus descontentos con el desempeño de la actividad de gobierno. Se trata de una búsqueda de más transparencia y moralidad en el ejercicio del poder. Este proceso se da primordialmente en el contexto de una mayor competencia electoral en el país y la imperante necesidad de legitimar el quehacer público ante la población, la cual cuenta con mayores opciones que en el pasado para seleccionar a sus gobernantes.

3
LA PLANEACIÓN, EL PRESUPUESTO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Pedro Vásquez Colmenares G.**

El objetivo de este trabajo es aportar elementos que respondan a las preguntas de por qué la planeación pública no es ahora el instrumento rector del desarrollo; por qué esas políticas públicas no tienen sustento de largo plazo y, sobre todo, por qué la sociedad no se ve reflejada en la planeación del futuro del país y todos carecemos de un verdadero modelo de desarrollo nacional.

Diagnóstico

Desde hace más de 70 años, México cuenta con ordenamientos legales relacionados con la planeación. Las primeras referencias son la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y el primer Plan de Desarrollo 1934-1940. A partir de ahí, no es sino hasta la década de 1980 cuando el concepto de planeación pública en México evoluciona a una planeación que buscaba articular la acción pública y vincularla a las actividades de los sectores privado y social.

En 1983 se eleva a rango constitucional un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual tenía por objeto integrar coherentemente a los diversos componentes de la planeación que históricamente se fueron creando. En consecuencia, se formula el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1983-1988.

Se desarrollaron programas nacionales con una visión sectorial de la administración pública y se realizaron los primeros intentos institucio-

* Director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: <*pvasquezc@gmail.com*>.

nalizados por generar programas operativos anuales en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, entre otras acciones innovadoras.

Sin embargo, sin un objetivo institucional de modernización y mejora continua, el SNPD en la actualidad muestra serias deficiencias ante la evolución social y económica del país. Su diseño institucional tiene por lo menos tres grandes ejes problemáticos:

La sexenalidad. Aunque en el SNPD se establezcan conceptos de mediano y largo plazos, la realidad operativa es que se definen planes a seis años y, peor aún, el ejercicio del gasto, su evaluación y control se realizan de manera inconexa, en forma anual.

La desarticulación entre los tres niveles de gobierno. A pesar de lo indicado en la Ley de Planeación y de esfuerzos legislativos de algunas entidades federativas, es claro que la coordinación Federación-estados-municipios se reduce a un ejercicio de negociación político-presupuestaria.

Los escasos mecanismos de participación social. El concepto de *foros de consulta popular* del SNPD como espacio participativo en la formulación de planes y programas ha sido hasta nuestros días un mecanismo meramente estatutario de auscultación que no necesariamente incorpora demandas y propuestas de una sociedad civil más organizada e informada: la población no participa, tampoco respalda la ruta. El documento desarrollado hace énfasis en otros problemas como:

- *El Plan Nacional de Desarrollo no es vinculatorio para el Congreso.* El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de planeación, mientras que planear corresponde específicamente al Presidente de la República. Instrumentos que podrían ser vinculatorios, como es el Presupuesto de Egresos de la Federación, deben ser discutidos cada ejercicio anual y sometidos a presiones políticas que, normalmente, desvirtúan los objetivos que acaso se les haya planteado para tener congruencia con el SNPD.

  Así, el Ejecutivo —con las deficiencias señaladas del SNPD— planea y el Congreso modifica el presupuesto. De esta manera, la correlación de fuerzas en cada ejercicio trastoca los objetivos, de por sí endebles, del PND.

- *La evaluación del desempeño gubernamental es aún incipiente.* A más de 20 años de operación del SNPD, los preceptos legales y reglamentarios que lo sustentan han permanecido estáticos. Se destaca una mejora sustancial en las normas jurídicas de la presupuestación con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006. En ella se incorporan temas fundamentales como el equilibrio y programación del gasto, la medición de la gestión pública y la creación de un sistema de evaluación del desempeño orientado a resultados. Sin embargo, quedan pendientes temas como la evaluación del impacto de programas y sus correspondientes incentivos al desempeño; la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos federales en los tres niveles de gobierno, así como nuevos mecanismos para formular el presupuesto y facilitar su ejercicio plurianual eficientemente.

En este contexto, la gran ausente es la sociedad, que "participa" en los foros de consulta y para que se ejerza una rendición de cuentas vertical (gobierno-sociedad) y sistemática. Hoy esa rendición de cuentas es a petición de parte y está muy fortalecida en forma horizontal (entre los poderes de Unión), es decir, entre instituciones de la República.

Pronóstico

La planeación en México y su gestión pública cuentan hoy con un marco jurídico más moderno, pero aún insuficiente. La actuación de los sectores público, privado y social no se basa en un modelo de país articulado.

Aunque se promueven mejoras al marco jurídico-instrumental por actores institucionales y hay permanentemente propuestas, desde académicas hasta ciudadanas, las inercias burocráticas, los juegos de poder, la expresión de intereses genuinos no han encontrado un cauce legal, social y político estable y legítimo que trascienda ritmos gubernamentales y así poder convocar, respetar y concretar la expectativa y propuesta de todos los actores de la sociedad mexicana hacia un futuro exitoso que se debe de construir cada día.

En esa tendencia el pronóstico es evidenciado por los antecedentes y la realidad persistente: sin un proceso profesional y realmente democrático de planeación, México no será capaz de satisfacer las crecientes demandas de su sociedad, con el consecuente escenario de inestabilidad económica, política y el conflicto social.

Líneas de acción

Proponemos un cuerpo de líneas de acción para su análisis y debate, entre otras:

Cambios al Sistema Nacional de Planeación y al régimen jurídico de las políticas públicas

- Elevar a rango constitucional la planeación pública con visión de mediano y largo plazos (30 años), con obligaciones legales para los actores y con revisiones institucionales que se establezcan en la Ley de Planeación.
- Incorporar la figura de las políticas públicas como ejes centrales de la planeación, el gasto público y la gestión gubernamental en el país.
- Desarrollar el capítulo de participación ciudadana en la Ley de Planeación y reglamentar el reconocimiento constitucional de las figuras del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.
- Permitir la intervención directa del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.
- Aplicar sanciones a funcionarios o legisladores por incumplimiento en sus obligaciones del SNPD.

Cambios al proceso presupuestario

- El presupuesto debe ser asignado en función de que se hayan cumplido los objetivos establecidos en el PND y los programas sectoriales, especiales e institucionales.
- El presupuesto debe dejar de tener una naturaleza administrativa

para poder atribuirle la naturaleza de ley, con lo que se estaría incluyendo el derecho de veto del Presidente.
- La coordinación del ejercicio presupuestal con los diferentes niveles de gobierno debe fortalecerse para detonar el desarrollo socioeconómico del país.

Cambios en la rendición de cuentas y transparencia de la información

- Desarrollar un sistema de rendición de cuentas en el que el ciudadano sepa cuál es la situación del país con la que inicia un mandato presidencial y cuál es aquella con la que se entrega.
- Incorporar en la Ley de Planeación y Políticas Públicas un sistema de evaluación del desempeño público por medio de indicadores.
- Reforzar los órganos técnicos de evaluación presupuestal y de políticas públicas en ambas cámaras

Y, en particular:

- Crear el Instituto Mexicano de la Planeación y las Políticas Públicas como organismo público autónomo, con carácter de instancia superior técnico-consultiva en el proceso de planeación pública nacional.

4

EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL: PREMISAS BÁSICAS Y ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE LA EXPERIENCIA MEXICANA

*Javier González Gómez**

El presente trabajo tiene por objeto analizar la forma en la que se ha articulado la evaluación gubernamental en México en los últimos años. El argumento que se sostiene es que a pesar de que en México se ha ido construyendo una infraestructura de evaluación relativamente amplia (en términos de agencias especializadas e instrumentos metodológicos y normativos), hay un bajo nivel de integración de los distintos tipos de evaluación existentes (en particular, entre políticas, presupuestos, programas, organizaciones y funcionarios públicos).

Puede entenderse la evaluación como "la valoración sistemática de la operación e impactos de un programa o política, comparada con un conjunto de estándares explícitos e implícitos". La evaluación implica normalmente un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro valor administrativo. Todo tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. Se trata de una práctica tan variada y compleja cuyo éxito depende de tres factores básicos: 1] la articulación de una estrategia general que garantice una integración *vertical* (visión de los resultados de políticas, programas y funcionarios) y *horizontal* (visión de los resultados interorganizativos e intersectoriales) de los esfuerzos de evaluación; 2] una clara delimitación del uso (o usos) que se pretenda dar a este ejercicio, con énfasis en la calidad, objetividad y pertinencia de las técnicas y metodologías, y 3] acompañar la estrategia con otros mecanismos e incentivos

* Titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública: <*jgonzal@funcionpublica.gob.mx*>.

que aseguren el aprendizaje organizacional y político que permita un uso adecuado de la información generada por la evaluación para fines instrumentales.

La evaluación gubernamental: evolución histórica y articulación actual

El tema de la evaluación gubernamental no fue un tema prioritario en México sino hasta hace unas tres décadas. La conformación hegemónica del sistema político mexicano, la estructuración de un sistema burocrático en la que el Ejecutivo tenía un amplio margen de discrecionalidad para el nombramiento de funcionarios públicos dentro de la administración pública y la relativa disponibilidad de recursos fiscales favorecieron un esquema gubernamental cuya importancia no radicaba en ofrecer rendimientos o tener un desempeño eficiente, sino en implantar aquellos programas y políticas que fueran acordes con la agenda política del gobierno en turno.

Si bien pueden enumerarse algunas iniciativas de evaluación durante las décadas de 1960 y 1970, no fue sino hasta principios de los años ochenta cuando este tema comienza a cobrar relevancia en el ámbito gubernamental. Durante los mandatos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, el tema de la evaluación mantuvo un lugar importante entre las medidas de reforma del sector público, que permitieron sentar las bases para el desarrollo de indicadores gubernamentales y una gestión más informada. En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se complementó la perspectiva de la evaluación centrada en el control normativo y se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora del gobierno federal. Dicho cambio favoreció un esquema multidimensional y fragmentado, en el que distintos actores entraron en el proceso de evaluación desde ópticas y justificaciones diversas.

Con el inicio del mandato de Felipe Calderón (2006-2012) y en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada en 2006, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México, por medio de la instru-

mentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a partir de 2008. Desde la visión de la evaluación de programas, el SED busca estructurar un esquema de evaluación homogéneo para todos los programas gubernamentales en el que se medirá su éxito sobre la base de una serie de indicadores de desempeño que se encontrarán alineados a los objetivos estratégicos de cada dependencia responsable, así como las prioridades enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo. El objetivo final de este tipo de evaluación es favorecer una nueva racionalidad en la asignación del gasto público (por medio de la elaboración de presupuestos basados en resultados), que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto, aunque en su primera etapa se ha limitado a la modalidad *presentacional* de la información, es decir, acompañar las asignaciones presupuestales con información adicional sobre el desempeño de los programas públicos.

La evaluación de programas se articula a partir de un sistema de competencias compartido entre la Secretaría de Hacienda (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). Por una parte, la SHCP y la SFP se encargarán de diseñar las directrices normativas, la coordinación institucional y la transformación final de los resultados de las evaluaciones en asignaciones finales de gasto, mientras que el Coneval se encargará de la coordinación técnica y el desarrollo de las metodologías pertinentes para la elaboración de las evaluaciones en el ámbito social. Se considera asimismo la participación de agentes externos en la realización de las evaluaciones (como consultoras, centros de investigación y universidades).

En cuanto al acercamiento gubernamental a la evaluación de las organizaciones públicas, este tipo de evaluación se encuentra coordinado por la SFP y tiene como uno de sus instrumentos principales el Programa de Mejora de la Gestión (PMG). Esta iniciativa tiene como propósito desarrollar capacidades gerenciales básicas al interior de las dependencias gubernamentales por medio de tres líneas de acción principales: la simplificación y aligeramiento del marco normativo burocrático, el desarrollo de *buenas prácticas* de gestión estandarizadas en áreas de gestión comunes a todas las organizaciones y, finalmente, la mejora de trámites y

servicios públicos, con énfasis en la reducción de costos de cada dependencia o entidad.

A partir de estas dos lógicas diferentes de evaluación (programas y de gestión institucional), aterrizadas por medio de plataformas de información, se busca articular una estrategia concertada de evaluación del gobierno federal con la cual se mejore el desempeño gubernamental, se incremente la racionalidad en la asignación presupuestal e, indirectamente, se fortalezca la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Fortalezas y debilidades del caso mexicano

Fortalezas

Posiblemente, la principal fortaleza de la evaluación en México es que se cuenta con una serie de organizaciones que, de manera sectorial [como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Coneval] o de manera transversal (como la SFP y la SHCP), concentran sus esfuerzos para generar herramientas de evaluación. Dicha infraestructura organizacional y normativa también se ha favorecido con la entrada de actores externos (como consultoras, centros de investigación y universidades).

Por otra parte, buena parte de la estrategia de evaluación se encuentra fundada en instrumentos normativos de aplicación general (ya sea en diversas leyes o lineamientos), lo cual dota de mayor fuerza su implementación y permitirá (sobre todo, en aquellos rubros que están enmarcados en una ley) cierto grado de institucionalización y persistencia temporal, así como más resistencia ante cambios políticos futuros.

Finalmente, se observa que se ha ido trascendiendo el esquema de evaluación centrado en el control legal-jerárquico de las dependencias de gobierno, hacia un esquema más comprensivo de múltiples objetivos en los que los ejercicios de evaluación sirven a propósitos diversos, como la presupuestación, la rendición de cuentas horizontal y vertical, y la mejora de las organizaciones y programas gubernamentales.

Debilidades

Un primer problema identificado es el de la débil integración vertical, debido a que la evaluación gubernamental en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento del nivel *meso,* esto es, de los programas y organizaciones públicas. Por otra parte, si bien es cierto que hay algunos instrumentos y organizaciones que se orientan a los niveles *macro* (como es el caso del INEE) o *micro* (como el subsistema de evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera), éstos son de alcance limitado o sectorial o no están vinculados con los demás niveles. Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. Esta limitación impide un conocimiento claro de los mecanismos *transversales* que facilitan o impiden la implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, saber si se consiguen los resultados y efectos esperados.

Otro problema es que los objetivos a los que aluden los distintos instrumentos de evaluación pueden tener lógicas contradictorias que producen tensiones de difícil armonización. En el caso del SED, por un lado, la SHCP tiene como objetivo fundamental instrumentar presupuestos basados en resultados, privilegiando el ahorro y la racionalización del gasto público. Por el otro, la SFP (por medio del PMG) tiene como propósito mejorar los sistemas de gestión internos de las dependencias gubernamentales y proveer de servicios públicos al ciudadano de mayor calidad. Ambos objetivos pueden llegar a estar contrapuestos.

Un tercer problema identificado y, posiblemente, el más importante de todos es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*, etc.) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político, que a su vez aseguren el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes. En el nivel organizacional se observa cómo persiste en las dependencias gubernamentales una idea de la evaluación como un tema de control legal y de poca utilidad práctica. Sin embargo, el problema del uso de la evaluación para la toma de decisiones radica también en un nivel político. Si los legisladores, responsables últimos de la integración del presupuesto, no coinciden en la importancia de utilizar la informa-

ción sobre el desempeño o si no existe un sistema de incentivos que los induzca tomar en cuenta la misma, todo el esfuerzo y dinero empleados para alinear los objetivos de gasto a una nueva racionalidad corren el riesgo de ser desperdiciados.

Por último, en términos del uso que el ciudadano puede dar a la evaluación, tampoco se han desarrollado los sistemas de transparencia que permitan a la ciudadanía un acceso sencillo y ágil a la información generada por las evaluaciones e indicadores de los distintos programas.

Conclusiones: algunas notas prospectivas

En este texto he intentado mostrar que los esfuerzos por incorporar técnicas y conceptos de evaluación de la actividad gubernamental son diversos y complejos. La multiplicidad de actores, atribuciones, enfoques, metodologías y objetos de evaluación arrojan un escenario dinámico y creativo, pero no necesariamente coordinado y sinérgico.

Un tema que se habrá de discutir los próximos años será la falta de una Ley Federal de Evaluación de la Gestión Gubernamental que sustancie el paradigma evaluatorio mexicano, estableciendo las tipologías y clasificaciones necesarias que permitan delimitar funcionalmente los tipos y usos de la evaluación, por un lado, y las esferas de competencia de cada uno de los actores con facultades para evaluar, por el otro. Ese ordenamiento jurídico permitiría fortalecer el uso de los resultados para la toma de decisiones presupuestarias por parte de los poderes legislativos federal y subnacionales, disminuyendo así la discrecionalidad en la asignación de los recursos.

El reto fundamental consiste en la coordinación de los actores, principalmente la SHCP y la SFP, para establecer los estándares y directrices que ordenarán la evaluación gubernamental, así como sus ramificaciones e impactos en el presupuesto público, en la toma de decisiones y en el desarrollo institucional.

El segundo reto es consolidar una cultura de la evaluación en México. El convencimiento de los actores políticos y gerenciales para orien-

tarse hacia resultados de valor ciudadano pasa por entender el valor de la evaluación como pieza de la racionalización paulatina de las actividades gubernamentales. Requiere, asimismo, la internalización del valor de la información, la capacitación y concientización permanentes y el desarrollo de actitudes autocríticas y de perfeccionamiento continuo. Pasa, en resumen, por la consolidación de una tradición de evaluación que, en el caso mexicano, se encuentra todavía en ciernes.

5
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

*José Luis Méndez**

Este trabajo presenta y busca explicar la evolución de la reciente reforma del servicio civil de carrera en el contexto del debate internacional sobre el tema. En general, trata de responder dos preguntas relativas a la polémica que se ha dado en los últimos años en torno a dos modelos de gestión organizacional: el burocrático de servicio público (con elementos como el acceso al puesto por mérito) y la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP) (que ha introducido nuevos requerimientos, como la evaluación del desempeño). La primera pregunta es: ¿puede desarrollarse un sistema de personal que "logre lo mejor y evite lo peor" tanto del servicio civil de carrera como de la NGP? La segunda es: ¿qué estrategia puede aplicarse para desarrollarlo?

El concepto de una "burocracia responsiva" puede constituir una guía útil para contestar la primera pregunta y con base en el mismo propongo una combinación de varias medidas para acercarse a un "justo medio" entre el servicio civil y la NGP. Por otra parte, si un servicio profesional está adecuadamente balanceado puede ser una herramienta institucional efectiva para contar con una burocracia profesional y competente, lo que, a su vez, diversos estudios muestran ha sido fundamental para el desarrollo de las naciones.

La reforma del servicio profesional, aprobada en abril de 2003, estableció el concurso público para ocupar puestos de mando medio de la administración pública federal centralizada y diversos sistemas para permitir el desarrollo de una carrera pública basada en el mérito, la capacitación obligatoria y la evaluación de desempeño.

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*jlmendez@colmex.mx*>.

Los diseñadores del servicio profesional mexicano buscaron la manera de establecer un servicio de "segunda generación", que permitiera promover la "gobernabilidad democrática", al balancear los valores weberianos del servicio profesional con algunos elementos de la NGP.

Con todo, la Ley del Servicio Profesional fue también el resultado de una negociación entre fracciones partidistas en el Congreso, a la vez que entre poderes, y algunos temas no fueron resueltos de manera adecuada. Por ejemplo, aunque algunos (entre ellos, el autor) querían que la implementación del sistema fuese supervisada por un cuerpo plural, abierto a la sociedad, lo que se aprobó fue un consejo compuesto mayoritariamente por funcionarios de las propias secretarías y con carácter meramente consultivo.

A pesar del amplio apoyo político y del diseño de la "segunda generación", se cometieron diversos errores en la implementación de la ley. Entre éstos destaca la utilización excesiva e injustificada del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional, el cual establece excepciones al ingreso por concurso en casos de extrema necesidad (por ejemplo, terremotos, etc.). Así, los 2 290 nombramientos sin concurso de Fox casi igualaron a sus designaciones por concurso y los 7 000 nombramientos sin concurso del primer año del gobierno de Calderón fueron más del doble que aquéllos por mérito reportados para ese mismo periodo.

Si bien todo lo anterior revela las dificultades inherentes a intentar pasar en tres o cuatro años de una cultura del favoritismo a una cultura basada en el mérito, también refleja la falta de voluntad o capacidad de la Secretaría de la Función Pública para supervisar y corregir los procedimientos fuera de la norma. Puede afirmarse que, en general, faltó una estrategia de cambio cultural. Los diversos factores arriba mencionados llevaron a una marcada insatisfacción entre las secretarías y los ciudadanos y, en esa medida, a una importante deslegitimación del servicio profesional.

En este contexto, a finales de 2007, la Secretaría de la Función Pública emitió un nuevo reglamento de la Ley del Servicio Público. Las nuevas autoridades señalaron que éste se necesitaba para descentralizar responsabilidades a las secretarías. Sin embargo, el autor sostiene que, en realidad, el propósito del nuevo estatuto no ha sido descentralizar la operación del sistema, sino reducir su alcance y, después, "descentrali-

zar" a las secretarías la responsabilidad de una implementación "más ligera". Esto es confirmado por dos razones: el contenido mismo del reglamento y la utilización excesiva del artículo 34 durante el gobierno de Calderón.

En cuanto a tratar de explicar la introducción y evolución de un servicio de mérito en México, aplicando el enfoque de Kingdom se observa que en el caso mexicano la aprobación de la reforma del servicio civil fue resultado de la concurrencia de tres flujos. El primero es el flujo del problema. Problemas tales como la corrupción, la ineficiencia y las prácticas clientelares han estado presentes en la administración pública mexicana desde hace mucho tiempo. El segundo es el flujo de la solución. Aunque muchos expertos y legisladores ya habían alentado la reforma, ésta no avanzó hasta que una propuesta, que combinaba los principios tradicionales y modernos, fue aceptada como una solución adecuada a los problemas de ineficiencia y corrupción. Finalmente, el tercer flujo es el político. En cuanto a este aspecto, cabe resaltar que en 2003 los diputados electos en el año 2000 estaban en su último año de ejercicio y no habían logrado aprobar ninguna reforma significativa. Por consiguiente, aumentaron las presiones internas y externas para aprobar reformas, lo que dio lugar a que se abriera una ventana de oportunidad para un "tipo intermedio" de reforma, como la del servicio profesional de carrera.

Además de las tres corrientes principales, fue muy importante también la presencia de una *coalición impulsora*, que incluyó a legisladores de distintas fuerzas políticas y académicos universitarios.

Para tratar de explicar por qué, a pesar del diseño balanceado y las buenas intenciones de los líderes políticos, la implementación del servicio civil fue ineficiente, propongo tres factores que podrían ofrecer una explicación preliminar: primero, tanto una centralización (con Fox) como una descentralización (con Calderón) excesivas por parte de la Secretaría de la Función Pública; segundo, la cultura política personalista que persiste entre los funcionarios públicos y los políticos; tercero, el factor institucional, esto es, la organización típicamente burocrática que fue responsable de la instrumentación de la reforma.

No obstante lo anterior, debe reconocerse que la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera significó un gran paso en Méxi-

co. Aparte de los beneficios potenciales para el desarrollo, las prácticas clientelares, que antes eran vistas como algo natural, ahora se pueden identificar y criticar; por otro lado, para el año 2008 cerca de 10 000 concursos promovieron designaciones basadas en el mérito y actualmente una proporción significativa de los funcionarios en posiciones relevantes tienen más acceso a capacitación y son sometidos a evaluaciones de desempeño. Sin embargo, su instrumentación ineficiente ha generado cuestionamientos no únicamente a su progreso, sino a su misma existencia.

Así, por lo menos dos lecciones pueden extraerse del caso mexicano. La primera es que las prácticas clientelares son fuertes al comienzo del sistema basado en méritos, lo que vuelve crucial la presencia de cuerpos ciudadanos que monitoreen el establecimiento del sistema. La segunda es que es recomendable desarrollar inicialmente las características básicas del servicio civil (acceso por mérito, capacitación y sanciones básicas) y permitir que éstas se consoliden antes de desarrollar las características faltantes (planeación, enfoque de desempeño e incentivos basados en el desempeño, probablemente en este orden). Por desgracia, aunque fue así como se concibió al sistema mexicano, no fue la manera como se implementó, por las razones personales e institucionales antes mencionadas.

6
COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS, 1982-2010

*Mauricio I. Dussauge Laguna**

A lo largo de su historia moderna, México ha tenido que lidiar con serios problemas de corrupción. Cualquier recuento de la vida político-administrativa del país se enfrenta, inevitablemente, con situaciones que van de la venta de puestos públicos en la época de la Colonia a los datos de índices nacionales e internacionales que señalan los "altos" niveles de corrupción existentes. Sin embargo, ¿puede afirmarse que la corrupción y la impunidad siguen tan presentes y extendidas hoy en día como en los tiempos coloniales o posrevolucionarios? ¿Cuál es la realidad político-administrativa de la corrupción y la rendición de cuentas en el México de principios del siglo XXI? Este texto trata de responder brevemente a dichas interrogantes y presenta un recuento de las principales transformaciones en materia de combate a la corrupción y fortalecimiento de la rendición de cuentas en México, a lo largo del periodo 1982-2010, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo federal.

El trabajo se basa en las siguientes ideas: primero, que resulta complicado ofrecer juicios precisos sobre la persistencia o disminución de los "niveles de corrupción" en México (o de hecho, en cualquier otro país). Las "mediciones" del fenómeno, las metodologías de evaluación de las políticas anticorrupción/pro-rendición de cuentas y el conocimiento especializado sobre el tema son aún limitados. Segundo, que nuestro país se encuentra transitando de una etapa de "reformas estructurales" a otra de "refinación, ajustes y cambios incrementales". Tercero, que la mayoría de las transformaciones institucionales, jurídicas y administrativas han sido diseñadas e impulsadas desde el Estado mismo, si

* Candidato a doctor en ciencia política, London School of Economics and Political Science: <*m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk*>.

bien los actores no gubernamentales han comenzado a tener mayor participación en estos temas. Finalmente, que esta lógica de cambio institucional será insuficiente en la siguiente etapa de "refinación, ajustes y cambios incrementales", en la que importarán cada vez más los recursos y la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y expertos académicos.

Las dimensiones del problema

En cierto sentido, la vida política mexicana sigue mostrando algunos rasgos de lo que podría llamarse la "tradición administrativa latinoamericana". Por ejemplo, la simulación en el proceso de aplicar las leyes (cuyo punto de referencia simbólico es la conocida frase colonial del "obedézcase, pero no se cumpla") y el "patrimonialismo", es decir, el uso privado de los recursos del Estado por parte de los gobernantes en turno. Durante el siglo XX, a las prácticas anteriores habrían de sumarse las "herencias" de la Revolución de 1910-1920: un régimen político autoritario dominado por el Ejecutivo federal y la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial federales. En estas condiciones políticas, los esquemas institucionales de rendición de cuentas tuvieron un desarrollo limitado y el uso de programas sociales y puestos administrativos para fines político-electorales, o para recompensar a amigos, colegas y familiares, se volvió una práctica generalizada. Asimismo, se desarrolló una cultura administrativa de lealtades personales/partidistas y disciplinas grupales, basada en numerosos "equipos" o "camarillas". Afiliación política y "compadrazgos" se volvieron más importantes que la formación académica o la experiencia profesional.

Las cifras de encuestas e índices recientes (enfocados en "medir" la corrupción gubernamental) ofrecen más datos "tangibles" sobre este problema. Por ejemplo, de 1995 a la fecha, en el "índice de percepción de la corrupción" (IPC) de Transparencia Internacional, México se ha ubicado en el rango de 3 a 4 puntos, es decir, en el universo de países en los que (según la metodología del IPC) la corrupción prevalece. Por su parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, de Transparencia Mexicana, las "mordidas" pagadas para recibir

servicios públicos que en teoría son gratuitos costaron a los ciudadanos mexicanos alrededor de 27 000 millones de pesos tan solo en 2007.

Las reformas

Si bien las herencias institucionales y las cifras anteriores nos permiten tener una idea de las dimensiones del problema, quizá no logren reflejar las transformaciones ocurridas en las últimas tres décadas en el ámbito federal mexicano. Entre los cambios institucionales que pueden mencionarse, por ejemplo, está la creación en 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Función Pública (SFP), orientada a mejorar el control interno en el Poder Ejecutivo y que hoy en día posee atribuciones en materia de adquisiciones y obras públicas, sanciones a los servidores públicos, declaraciones patrimoniales, evaluación de la gestión pública y profesionalización de los servidores públicos, entre otras. Segundo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), creada en 1990 para proteger los derechos de los ciudadanos ante acciones u omisiones de entidades gubernamentales. Tercero, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), creada en 1999 como sucesora de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y facultada para realizar auditorías de cumplimiento de normatividad, contables y de desempeño, así como para fiscalizar el ejercicio de los recursos federales. Finalmente, otras instituciones importantes en el área de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas creadas en años recientes son el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En el periodo 1982-2010 también se introdujeron (o reformaron sustancialmente) diversas legislaciones, principios jurídicos y artículos constitucionales. Por ejemplo, pueden destacarse el tema de las "responsabilidades de los servidores públicos", cubierto tanto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (que prohibió explícitamente el "nepotismo", es decir, la contratación de familiares en puestos públicos), como por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que introdujo nuevos principios

como el de "rendir cuentas" y el "conflicto de intereses"; las nuevas Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que han tratado de regular con mayor claridad temas como las "licitaciones públicas"; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que introdujo formalmente los principios de mérito e igualdad de oportunidades como base para el reclutamiento, retención y promoción de los servidores públicos federales en alrededor de 40 000 plazas de "mandos medios" del gobierno federal; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que señala que la información del gobierno es pública por regla general y sólo puede mantenerse como "reservada" o "confidencial" en situaciones excepcionales; las convenciones internacionales anticorrupción de la Organización de Estados Americanos, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y de la Organización de las Naciones Unidas, firmadas por el Estado mexicano, y que en conjunto introducen una serie de medidas preventivas, acciones de cooperación y principios jurídicos internacionales para el control de la corrupción. Finalmente, la reforma constitucional en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización de 2008, que promueve la construcción de un "Presupuesto basado en Resultados" (vinculado a un nuevo "Sistema de Evaluación del Desempeño"); el desarrollo de órganos de auditoría estatales con mayores atribuciones, independencia y capacidad técnica, y la homologación de los sistemas de contabilidad pública de todos los gobiernos del país.

Por último, durante las últimas tres décadas también se han implementado nuevas estrategias y programas administrativos de control de la corrupción. Por ejemplo, los programas de auditoría y control interno implementados desde el gobierno de De la Madrid, o los programas de "usuario simulado" impulsados por el gobierno de Zedillo. Asimismo, desde mediados de los noventa se ha promovido el diseño de herramientas e indicadores de gestión. A partir del sexenio de Fox se iniciaron nuevos métodos para detectar cuáles áreas, procesos y temas institucionales son particularmente "delicados" en materia de corrupción y se introdujeron programas de "blindaje electoral". Desde el sexenio de Salinas y hasta la fecha se han promovido tanto la simplificación administrativa y regulatoria, como la "contraloría social" que involucra a ciuda-

danos y organizaciones sociales en acciones de vigilancia y control de la gestión pública. En este periodo se han usado nuevos sistemas electrónicos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, como el programa "Compranet" de licitaciones públicas, o el sistema "Infomex" de seguimiento a las solicitudes de acceso a la información. Finalmente, en años recientes el gobierno federal ha impulsado programas de educación ética y campañas de sensibilización cívica, así como la redacción de códigos de conducta institucionales.

Avances y limitaciones

El conjunto de cambios institucionales, jurídicos y administrativos descritos en la sección anterior da cuenta de una actividad reformista muy amplia y continua a lo largo del tiempo. Ahora bien, ¿en qué medida dichos cambios han contribuido realmente a reducir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en México? A continuación se sugiere un conjunto de saldos institucionales, retos y reformas que podrían formar parte de la agenda futura en estos temas.

Entre los saldos institucionales puede destacarse primero la aún limitada independencia política de la SFP, así como la necesidad de aumentar el profesionalismo, autonomía y efectividad de sus órganos internos de vigilancia y control. En el caso de la CNDH destacan como pendientes mejorar la transparencia institucional, la sistematicidad con la que la institución aplica criterios jurídico-analíticos, la relación que existe entre sus costos presupuestales y el número de recomendaciones emitidas y una mayor discusión sobre cómo garantizar que dichas recomendaciones tengan consecuencias tangibles. Por último, la ASF enfrenta como retos principales que sus funcionarios adquieran las habilidades para realizar auditorías de programas públicos y recursos presupuestales implementados por complejas redes de actores públicos, sociales y privados, garantizar que sus observaciones sean atendidas en tiempo, forma y fondo por las instituciones federales y fortalecer su independencia política respecto de las fuerzas políticas del Congreso.

Entre los retos futuros vale la pena mencionar los siguientes: primero, desarrollar más y mejores evaluaciones de las políticas y programas

anticorrupción para conocer sus limitaciones operativas y de diseño, su articulación con otras tareas de modernización administrativa y, principalmente, el grado en que están alcanzando sus objetivos. Segundo, planear más y mejores estrategias de combate a la corrupción y rendición de cuentas específicamente enfocadas en las áreas de política pública de mayor importancia para el desarrollo del país, así como en áreas en las que el crimen organizado y el narcotráfico se entrelazan con la corrupción. Tercero, en el área de transparencia gubernamental será necesario vincular mejor el uso del acceso a la información con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; aumentar la calidad de la información entregada por el gobierno a los solicitantes y lograr que el acceso a la información permee a los sectores sociales de menores niveles de escolaridad e ingreso. Cuarto, en el tema de la profesionalización administrativa será indispensable que la SFP ejerza mayor liderazgo para garantizar la aplicación puntual, transparente y objetiva de los principios y subsistemas del Servicio Profesional de Carrera, así como para potenciar a éste como una plataforma de formación ética y "espíritu de cuerpo" entre los servidores públicos. Quinto, tendrá que asegurarse el cumplimiento efectivo de las legislaciones aprobadas en las últimas décadas (*enforcement*, como se le denomina en inglés), así como la implementación eficaz de los grandes cambios jurídicos y constitucionales recientes, incluyendo las convenciones internacionales anticorrupción.

Además de las acciones de "refinación, ajustes y cambios incrementales" anteriores, podrían impulsarse otras reformas jurídicas, como el diseño de una ley de protección a denunciantes de casos de corrupción (*whistle-blowers*), que complemente los sistemas de denuncia ciudadana, y una ley o regulaciones más detalladas sobre conflictos de interés, que establezcan criterios en materias como las opciones laborales de los servidores públicos después de ocupar un puesto gubernamental (especialmente en la alta función pública), su participación en despachos, proyectos y demás actividades privadas mientras laboran en el sector público, y las reglas para declarar intereses personales que puedan afectar sus decisiones. Por último, valdría la pena destacar la necesidad de que los actores no gubernamentales, es decir, académicos e investigadores universitarios, así como las organizaciones de la sociedad civil asuman un papel mucho más central en el futuro de la rendición de cuentas

y el control de la corrupción en México. El buen funcionamiento y, sobre todo, la legitimidad político-social futura de las estrategias anticorrupción/pro-rendición de cuentas requerirán de sus conocimientos especializados, sus críticas puntuales y sus apoyos políticos y hasta logísticos.

Reflexiones finales

Hemos tratado de brindar una visión global del combate a la corrupción y la rendición de cuentas en México durante el periodo 1982-2009. Para concluir, aquí se ofrecen algunos comentarios sobre la lógica de las reformas anticorrupción en el ámbito federal mexicano durante los últimos tres decenios. En primer lugar, los cambios en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción han ido avanzando poco a poco, más como parte de un proceso histórico de largo plazo que como producto de un solo episodio. Esto pareciera deberse, por una parte, a que los temas han recibido atención intermitente de parte de los distintos gobiernos en turno y, por la otra, a que los esquemas de control y rendición de cuentas del Estado mexicano han tenido que revisarse, actualizarse y replantearse periódicamente por necesidades de *marketing* político-electoral o como consecuencia de las experiencias prácticas (nacionales e internacionales) acumuladas. Por supuesto, debe también tenerse en cuenta que resulta imposible eliminar de una vez y para siempre los problemas de corrupción gubernamental o falta de rendición de cuentas.

En segundo lugar, es posible notar que el combate a la corrupción ha corrido de forma paralela al proceso de transición democrática del país, al tiempo que ha sido informado e influido por la "lucha global contra la corrupción", desarrollada internacionalmente desde los noventa. En tercer lugar, destaca también la amplitud y diversidad de los cambios impulsados, pues se han creado (y reformado) instituciones, se ha tejido un entramado jurídico complejo y se han puesto en marcha numerosos programas preventivos, de difusión, modernización, control presupuestal y combate directo a la corrupción. En cuarto lugar, la mayoría de las reformas aquí reseñadas ha provenido de iniciativas del Estado, más que de la sociedad civil organizada. Esto es importante,

pues dado el entorno de pluralidad política de la nueva democracia mexicana, la eficacia, credibilidad y legitimidad de las reformas futuras sólo serán posibles si los actores no gubernamentales contribuyen más con los recursos (intelectuales, políticos, sociales, organizacionales) que poseen.

El conjunto de instituciones, normas jurídicas y programas que actualmente existen parecieran ofrecer un esquema anticorrupción/pro-rendición de cuentas relativamente consistente con la vida democrática del país. Sin embargo, quedan pendientes una evaluación rigurosa de los alcances y limitaciones de las herramientas empleadas, una revisión más profunda de la forma en que se encuentran articuladas entre sí y un análisis mucho más acabado sobre el equilibrio que debe existir entre iniciativas de cambio "formal" (reglas, procesos, instituciones) y acciones de cambio "informal" (valores, principios, socialización). En cualquier caso, el análisis del periodo 1982-2010 pareciera dejar en claro que las condiciones administrativas del país en esta materia son mucho más complejas de lo que reflejan el anecdotario colectivo, los encabezados de los noticieros y la prensa escrita, o incluso los datos "duros" aquí mencionados. Así como el problema de la corrupción y la falta de rendición de cuentas nos afectan a todos de una u otra forma, así también nos corresponderá a todos contribuir a que la legalidad, la responsabilidad y la integridad se conviertan en los fundamentos del Estado, la administración y las políticas públicas en el México del siglo XXI.

7
EL IFAI, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

*Manuel Alejandro Guerrero**

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son componentes muy importantes de un régimen democrático, dado que inciden en las formas en las que se ejerce el poder, en las que se toman las decisiones públicas y en las que se emplean los recursos públicos.

La transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias, pisos mínimos, para poder avanzar en esa dirección, pues ayudan a generar una vida pública más deliberativa, una gestión pública con menos posibilidad de refugiarse en la opacidad y una eventual disminución de los privilegios mediante el principio de publicidad. Es importante aclarar que ni el acceso a la información ni la transparencia son en sí mismos condiciones suficientes para generar gobiernos más responsables, menos corruptos y más dispuestos a rendir cuentas.

En México, la reforma política de 1977 añadió una frase al final del artículo 6º constitucional, que señalaba: "El Estado garantizará el derecho a la información." A partir de entonces, tuvo lugar un debate por más de 20 años acerca de lo que significaba el derecho a la información y los ámbitos del quehacer público que debían quedar bajo su influencia.

Finalmente, como resultado de diversas iniciativas de reforma, así como de la presión de grupos organizados de académicos, estudiosos y algunos medios de comunicación, en 2002 el Congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y un año más tarde, su reglamento. La Ley creó también el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal (IFAI), el cual quedó encar-

* Profesor-investigador y coordinador del Posgrado en Comunicación en el Departamento de Comunicación y director de la *Revista Iberoamericana de Comunicación* de la Universidad Iberoamericana: <*alejandro.guerrero@uia.mx*>.

gado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El largo debate sobre el derecho de acceso a la información ha traído como resultado la reforma al artículo 6º constitucional, que sustenta el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental en concordancia con algunas de las prácticas de gestión y transparencia más avanzadas en el mundo. Con ello, la parte de los principios ha quedado definida en gran parte, aunque no completamente, y falta ahora, en las legislaciones secundarias, la construcción institucional y normativa que permita su operación eficiente.

Algunos de los aspectos más importantes de la reforma han sido que: *a*] privilegia el principio de máxima publicidad para efectos de interpretación; *b*] establece que la información en posesión de los poderes federales, locales, organismos autónomos, ayuntamientos y cualquier otra entidad federal, estatal o municipal es pública, salvo las excepciones previstas en la ley; *c*] garantiza el derecho de toda persona para solicitar información sin acreditar interés alguno y de manera gratuita; *d*] obliga a diseñar mecanismos de acceso expeditos a través de medios electrónicos por parte de órganos garantes con autonomía; *e*] obliga a publicar como información de oficio indicadores de gestión y del ejercicio de recursos públicos, así como la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables, y *f*] fija la existencia de sanciones a quienes incumplan con las disposiciones de acceso a la información.

El IFAI, al contar con autonomía operativa, ha buscado establecer algunas medidas que le otorguen mayor legitimidad ante la población en el desempeño de sus funciones. Por ejemplo, ha establecido la publicidad de las sesiones del pleno del instituto y también ha llevado a cabo convenios de colaboración con organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas para conocer mejor el impacto de la transparencia y el acceso a la información en distintos ámbitos de la vida pública en México.

Quizá dos de sus acciones más importantes tienen que ver, por un lado, con la puesta en operación del Portal de Obligaciones de Transparencia de las Instituciones de la Administración Pública Federal, el cual permite consultar información y cruzar datos acerca de las dependen-

cias del gobierno federal relacionadas con el manejo de su presupuesto, los salarios y prestaciones de los servidores públicos, el otorgamiento de licitaciones y contratos, entre otros temas, y con su propuesta al Congreso para aprobar un Código de Buenas Prácticas para los funcionarios públicos del gobierno federal, en el que se establecen sanciones que incluyen el apercibimiento, la amonestación privada, la amonestación pública, multas y hasta la destitución, sin excluir el juicio político, en caso de obstruir el acceso a la información.

¿Qué falta por hacer en materia de transparencia y acceso a la información pública? La respuesta tendría que considerar dos elementos: subsanar una limitación grave en el texto constitucional y diseñar una legislación secundaria que incluya y defina con mayor precisión algunos temas que es necesario añadir para poder esperar que la transparencia y el acceso a la información pública sean efectivamente componentes de un quehacer público más responsable, más abierto a la rendición de cuentas y más acorde con un ejercicio del poder público moderno y democrático.

Hay algunos ámbitos y temas que aún no se han tratado y que representan retos que dejan la transparencia y el acceso a la información a mitad del camino. Falta, por ejemplo, una Ley de Archivos que determine la forma de registrar y documentar la información; falta también tratar las obligaciones de transparencia en partidos y sindicatos, así como establecer el rango de los órganos de vigilancia y las sanciones.

Es cierto que, hasta ahora, la transparencia y el acceso a la información pública han tenido resultados muy dispares entre los estados y en diferentes ámbitos de la Federación. Si bien en mayo de 2009 pocas entidades habían realizado los cambios requeridos por el 6º constitucional (Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Colima y Morelos), en varios casos los cambios han sido cosméticos (Guanajuato, Michoacán), mientras que otros han aprobado legislaciones con serios retrocesos (Oaxaca, Querétaro, Jalisco) o ni siquiera han aprobado reforma alguna, en franca violación de lo dispuesto por los transitorios del 6º constitucional (Campeche, Tlaxcala, la Federación).

Con todo, sería un grave error no aprovechar este impulso y dejar a mitad del camino el proceso de reformas ya iniciado. Por sí solas, ni la transparencia ni el acceso a la información pública garantizan el buen

desempeño gubernamental, disminuyen la corrupción o generan responsabilidad y rendición de cuentas. No obstante, sin ellas no es posible avanzar hacia la consecución de estos otros aspectos. Son condiciones necesarias —aunque no suficientes— para favorecer las posibilidades de una mejor deliberación pública y para dar al ciudadano una capacidad democrática fundamental: su derecho a saber sobre lo público. Ofrecen la posibilidad de transformar al individuo en ciudadano y a los empleados públicos en servidores. Son herramientas indispensables para invertir la pirámide del poder a favor de la ciudadanía, al hacer accesibles y transparentes muchos de los aspectos del ejercicio de la autoridad que antes permanecían en la secrecía y la opacidad. La reforma al artículo 6º abre estas posibilidades. La tarea siguiente es, entonces, continuar con los cambios pendientes que eviten que en éste, como en muchos otros temas, el país quede a mitad del camino.

8
PEMEX Y LA POLÍTICA PETROLERA: LOS RETOS HACIA EL FUTURO

*Isabelle Rousseau**

Diagnóstico

Desde hace varios años, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la industria petrolera están enfrentando una situación verdaderamente crítica.

En efecto, si bien la paraestatal es todavía una compañía importante (sigue conservando como empresa el tercer lugar mundial en cuanto a producción de petróleo), el balance que ofrece en términos de exploración y producción de hidrocarburos así como de petrolíferos y de gas natural es preocupante. Las reservas probadas de hidrocarburos están disminuyendo de manera acelerada (según fuentes oficiales, dan para nueve años al ritmo de producción actual), sin contar que el ritmo de reposición de reservas (3p) ha sido, durante mucho tiempo, muy inferior a la media internacional. Además, desde que en 2005 el megayacimiento de Cantarell alcanzó su pico de producción y empezó su declive (llegó a participar con 60% de la producción mexicana de crudo), la capacidad de producción petrolera ha sido afectada de manera drástica, aun cuando otros activos han compensado parcialmente (y de manera muy temporal) las pérdidas de Cantarell. La falta de descubrimientos de nuevos yacimientos de importancia (desde la década de 1980) no deja de resultar inquietante. El declive ha afectado el volumen de crudo para exportar y, por lo tanto, los ingresos fiscales, aunque este fenómeno se haya visto atenuado por los altos precios que ha alcanzado el crudo desde el inicio del siglo XXI. Paralelamente, México se ha vuelto un país importador neto de productos petrolíferos, petroquímicos y también de

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*irouss@colmex.mx*>.

gas natural. Más preocupante aún fue el reconocimiento oficial, en 2006, por las autoridades de Pemex de que la compañía se encontraba en quiebra técnica: el monto de sus pasivos empezó a superar el valor de sus activos. Si bien es cierto que el flujo de dinero (*cash flow*) sigue siendo impresionante, este anuncio no deja de subrayar la magnitud de los problemas que viven la empresa y la industria hoy día.

Estos resultados han sido la consecuencia lógica de una política petrolera errónea, guiada por los intereses sexenales de los gobiernos en turno cuya constante ha sido la de privilegiar la exportación de crudo (es decir, los ingresos fiscales) para solventar los problemas macroeconómicos que se presentaban. Esta orientación ha sido nefasta para el sector: se ha descuidado la reposición de reservas (proceso sumamente costoso y con un alto nivel de incertidumbre), se ha buscado maximizar la producción volumétrica, descuidando los yacimientos (con una extracción al destajo) y afectando asimismo la cantidad total posible de extraer. A la vez, la falta de una inversión adecuada en los demás segmentos de la industria ha afectado notablemente su buen funcionamiento. En refinación, se ha privilegiado la reconfiguración de refinerías existentes sobre la construcción de nuevas y no ha sido posible abatir el rezago en producción de petrolíferos (gasolinas, diesel, etc.) para responder a la demanda nacional (México importa más de 40% de las gasolinas que necesita). La petroquímica ha sido otra área deficitaria del negocio. Finalmente, la capacidad de almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos muestra problemas significativos (saturación, insuficiencias que generan mayores costos y altos riesgos de accidentes).

Esta carencia de inversión es la consecuencia de una política rentista muy común en los países emergentes, productores y exportadores de crudo. Consiste en aplicar a la empresa un régimen fiscal confiscatorio y utilizar la renta que deja la venta de hidrocarburos en beneficio del gasto corriente y la deuda (interna o externa), descuidando inversiones en beneficio de la modernización de la empresa y la productividad de la industria.

Además, en el plano organizacional, las reformas de 1992 que buscaban reducir las inercias burocráticas que la asfixiaban, fortalecer los controles internos y agilizar la toma de decisiones no han tenido los efectos buscados.

Para hacer frente a esta serie de problemas durante la gestión de Vicente Fox hubo intentos fracasados de reformas. La única reforma que finalmente pudo consensuarse fue la fiscal (2005), que aligeró de manera gradual la deuda de Pemex. Sin embargo, no rompió el nexo que ata la paraestatal a la Secretaría de Hacienda.

Las razones de estos fracasos son múltiples; lo que es interesante señalar es que habrá que esperar el declive de Cantarell y la reducción muy importante de la producción de crudo (más de 170 000 barriles por día) para que los tres partidos políticos más importantes acepten pactar una reforma petrolera (en noviembre 2008).

Pronóstico

La reforma en ningún momento pretendió atacar los pilares esenciales en los cuales está asentada la industria petrolera (el monopolio de Estado y el artículo 27 constitucional). Siempre buscó modificar la estructura, operatividad y funcionalidad de Petróleos Mexicanos con el fin de dotar a la empresa de mayor autonomía de gestión y financiera, ampliar su capacidad de operación (con una nueva forma contractual, más atractiva para las compañías internacionales), fortalecer la transparencia y rendición de cuentas y aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles. En particular, la reforma reestructuró el gobierno corporativo de Pemex para profesionalizar la toma de decisiones, fortaleció la capacidad de planeación de la Secretaría de Energía (Sener) con la creación de un ente regulador del *upstream* (la Comisión Nacional de Hidrocarburos), mejorando asimismo la regulación del sector, y dio pie a una nueva contratación (contratos de servicios integrales o incentivados) que podrían ser más atractivos para las grandes compañías internacionales que los clásicos contratos de servicios. Además creó leyes de obras públicas específicas a la industria, complementó el régimen fiscal de Pemex para los campos difíciles y ofreció —en ciertas condiciones— mayor autonomía a Pemex respecto de Hacienda (en particular, en cuestiones de deuda). También creó nuevas instancias para definir y planear, en el corto y mediano plazos, la producción de hidrocarburos. Finalmente, asoció a esta reforma estrictamente petrolera leyes en-

caminadas a promover la transición energética y el uso de energías renovables.

Sin duda, la reforma ha abierto nuevas puertas al adoptar muchas de las recomendaciones acerca de las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, la implementación de la reforma no ha estado exenta de problemas y desviaciones. El retraso en la aplicación de las decisiones ha sido el primer aspecto notable (en general, de seis meses a un año en relación con el tiempo previsto), signo muchas veces de resistencias internas muy fuertes. Por otro lado, las mejoras esperadas son cuestionables. La profesionalización del ámbito de toma de decisiones está restringida por la partidización en el nombramiento de los consejeros profesionales; la nueva entidad regulatoria carece de peso y capacidad de acción (poco financiamiento y personal y mucha dependencia respecto de la Sener); la independencia de Pemex frente a Hacienda en términos de emisión de deuda está por verse; la regulación que acompaña los nuevos contratos ofrece múltiples problemas, etcétera.

Las debilidades son tan numerosas que, hace menos de un año, el jefe del Ejecutivo hablaba de la necesidad de hacer una nueva reforma. En todo caso, es poco probable que esta reforma ayude mayormente a subsanar los grandes problemas de la industria.

Más allá de esto, el problema real consiste en la gran ambigüedad de la reforma: busca a la vez proteger el monopolio de Estado y abrir a la competencia la industria; respetar el artículo 27 constitucional, pero reformar la legislación secundaria, etcétera.

Líneas de acción

1] En vez de pensar en realizar una nueva reforma, es recomendable mejorar la que ya se tiene, reforzando, por ejemplo, los nuevos órganos que se crearon (el gobierno corporativo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, etc.), así como aterrizando los nuevos asuntos que la reforma ha tomado en cuenta (responsabilidad social de la empresa y desarrollo sustentable).

2] Es urgente también que se dé un debate real de cara a la nación para definir con precisión lo que se espera de Pemex y de la in-

dustria petrolera —en particular, la relación que debería mantener la empresa con el gobierno/Estado, así como con el mercado y también con los usuarios.

Hasta la fecha, son temas que ningún gobierno o partido han querido abordar de manera frontal, por las posibles repercusiones político-electorales que esto podría tener.

El posponer indefinidamente tal debate ha impedido tomar decisiones que sean racionales y ataquen de fondo los problemas que vive la industria petrolera mexicana. La indecisión sobre el camino que se ha de seguir ha alentado sospechas (y acusaciones) recíprocas (entre el sector "nacionalista" y el sector "modernizador", por darles alguna apelación), favoreciendo una toma de decisiones que son ambiguas, parcialmente ineficaces y acaban por no convencer a nadie (por ejemplo, los contratos incentivados).

3] Es fundamental también abordar el tema de la autonomía de Pemex (en particular frente a Hacienda, aunque no solamente). Éste era uno de los principales objetivos de la reforma de 2008; su logro sigue siendo muy incompleto e insatisfactorio.

4] En relación con lo anterior, es necesario recordar que una verdadera reforma hacendaria y tributaria nacional es indispensable si se quieren liberar recursos para reinvertir en rubros esenciales del plan de negocios de Pemex.

5] Asimismo, habría que abordar la cuestión sindical (el tipo de participación del sindicato, su margen de intervención, etc.), así como la cuestión de la jubilación de los trabajadores, que tanta incidencia negativa ha tenido en las finanzas de la paraestatal.

9
POLÍTICAS DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: ¿QUIÉN DECIDE?

*Viviane Brachet-Márquez**

La respuesta a la pregunta: ¿quién dicta la política de salud? requiere enfocar la vista en las interacciones entre los diferentes actores que intervienen en el proceso de salud-enfermedad. Las decisiones cruciales que se tomaron en distintos momentos de la historia posrevolucionaria han construido un entrame institucional fragmentado e inequitativo, con responsabilidades paralelas, traslapadas y, a menudo, conflictivas entre distintos actores político-burocráticos.

La fragmentación del sistema de salud empezó desde la Constitución de 1917, que trata en distintos artículos las medidas de salud para la población general y para los trabajadores formales. Hasta 1943, cuando se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), no existía una instancia encargada de dictar la política de salud; el Presidente de la República, como cabeza del Consejo de Salubridad General y del Departamento de Salubridad, era quien formalmente dictaba las políticas de salud. Posteriormente, se creó en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), homólogo del IMSS para los empleados públicos. Por tanto, durante el periodo 1940-1980, ningún órgano estatal podía imponer sus decisiones a los principales actores del sector salud, a pesar de que el IMSS, la SSA y, menos centralmente, el ISSSTE implementaron medidas sanitarias acordes con sus prerrogativas.

El segundo intento de construir un sector de salud integrado y coordinado por una entidad reconocida como cabecera de sector se presentó en 1981, con la creación de la Coordinación de los Servicios de Salud,

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <*brachet@colmex.mx*>.

bajo la vigilancia directa de la Presidencia de la República, que tenía por misión integrar a las instituciones de salud en un sistema unificado. Sin embargo, la integración de la que se trataba no era la fusión de las instituciones (algo poco factible políticamente), sino "[d]el establecimiento de normas comunes y de un compromiso institucional para cumplir los objetivos de los programas". Así, la rectoría de la SSA se reducía a "planear" las acciones y "evaluar" los logros alcanzados, a la vez que definir "normas específicas de operación del sector". Durante ese periodo se crearon los llamados Sistemas Estatales de Salud (SES), que liberaban a los estados de la tutela directa de la SSA, a la vez que los obligaba a aportar recursos fiscales adicionales para financiar sus gastos de salud, a pesar de las insuficientes capacidades de un gran número de ellos. Finalmente, se enmendaría la Constitución para declarar el derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos, paradójicamente al tiempo que se empezaron a cobrar "cuotas de recuperación" a la población no asegurada atendida.

Lograr que la ahora Secretaría de Salud (SS) efectivamente encabezara el sector requería el fin del sindicalismo oficial, lo cual era poco más que imposible en aquellos años. Las empresas privadas tampoco deseaban abandonar la posición de liderazgo que el sistema tripartita les había brindado. La sectorización no pudo llevarse a cabo plenamente, llegando el Secretario de Salud a ser incluido meramente como uno de 12 miembros del Consejo Técnico, órgano director del IMSS, y como uno entre pares del Gabinete de Salud nacional. Mientras tanto, el presupuesto de la SS había sufrido una caída vertical de 40%. A su vez, el IMSS también enfrentó una fuerte escasez en la medida en que el fin de la sustitución de importaciones significó el cierre de numerosas fábricas nacionales.

A pesar de los esfuerzos de la Coordinación de los Servicios de Salud para conformar una política de salud coordinada entre los miembros del Gabinete de Salud, a partir de 1989, la SS renunció a su proyecto inicial de imponerse como cúspide sectorial, para convertirse *de facto* en cabeza del subsector de los programas de salud para la población no asegurada, incluso interviniendo poco en los SES.

Dos acciones sanitarias importantes que se emprendieron durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) fueron la definición de un Paquete Básico de Servicios de Salud (PB) de 13 intervenciones y la reforma

del sistema de pensiones en el IMSS. El PB significó una mejora para 10 millones de personas, pero a la vez significó una pérdida para los demás usuarios. Sin embargo, el sexenio de Zedillo fue coronado por una tercera crisis financiera, lo cual imposibilitó cualquier avance en el sistema de salud.

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), los altos precios del petróleo facilitaron una ampliación de las políticas sociales, entre las cuales la salud era un componente crucial. Julio Frenk, secretario de Salud de 2000 a 2006, lanzó la idea de "asegurar" a la población abierta mediante el llamado Seguro Popular (SP), un paquete amplio de inicialmente 91 intervenciones prepagables en función de la capacidad económica de los solicitantes. Los SES se encargarían de proporcionar los servicios correspondientes. No obstante, en algunos estados no se proporciona la atención de segundo nivel expresamente incluida en el paquete del SP. Además, a partir de 2010, se disminuyó en un tercio la aportación a los SES. En comparación con el paquete ofrecido durante el periodo 1996-2000, el SP representa un avance considerable, que ofrece una protección real a la población de escasos recursos. Es cuestionable, sin embargo, que podamos considerar a la población afiliada como "asegurada" en términos comparables con los ofrecidos a los afiliados de la seguridad social, dado que el paquete ofrecido sólo representa 11% de los servicios del IMSS.

En conclusión, durante el periodo de 1996 a 2010 asistimos a la muerte lenta de la idea de un sistema nacional de salud, tal como se había propuesto en 1981-1983, quedando principalmente en su lugar dos sistemas centrales, el IMSS y la SS, cada uno con sus respectivos satélites estatales, además del Distrito Federal, y actores marginales, tales como el ISSSTE, y los servicios de salud de Pemex y de las Fuerzas Armadas. Lo que murió, sin embargo, no fue un sistema nacional de salud, sino una ficción que esperaba hacerse realidad con los hechos venideros. La segmentación del sector de la salud no es sólo un problema de falta de unificación de las medidas de salud en una política coherente, sino de estructuración de la desigualdad social en México. El SP, en este sentido, contribuye a cerrar la brecha intrasectorial, pero sin por ello resolver la inequidad estructuralmente. No obstante, la renuencia de las instituciones a unificarse no ha sido el único obstáculo a una distribución más

equitativa de los recursos de la salud pública en México. Las tres crisis financieras mencionadas tuvieron un efecto inhibidor de cualquier intento de reforma.

Las dificultades originadas en la desindustrialización del país, aunadas a las tres crisis financieras mencionadas, también afectaron a la seguridad social, misma que se declaró en crisis ante la imposibilidad de cubrir sus gastos cuando las disminuidas aportaciones patronales y obreras ya no pudieron cubrirlos. Este problema apunta a que las políticas de salud, lejos de ser autónomas con respecto a otras, son, en la mayoría de los casos, rehenes ya sea de las sindicales o de las económicas, así como de la irracional y poco transparente política financiera.

10

POLÍTICA ELECTORAL E INDEPENDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES: EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

*Irma Méndez de Hoyos**

Diagnóstico

Las elecciones no constituyen un área o sector tradicional de política pública, como lo son la salud, el transporte, la educación, el medio ambiente, la política social, la vivienda, la política económica y la planeación urbana, entre otros. Las razones de ello no son explícitas en la literatura, pero podrían tener que ver con el estado de consolidación de las elecciones libres, competitivas y transparentes en las democracias occidentales —donde nace el enfoque de políticas públicas. En general, los actores políticos no cuestionan su proceso organizativo y validez, por lo que podría decirse que constituyen un "no problema" público, un *non-issue*. Es más, la organización de las elecciones no representa un ámbito de disputa por la intervención gubernamental, lo que suele usarse como una de las líneas de demarcación de lo que son las políticas públicas. Esta situación es distinta en América Latina. En los países de la región que formaron parte de la tercera ola de democratización política, las elecciones jugaron un papel central en la transición a la democracia, por lo que su organización fue un ámbito más de disputa por el poder.

Pese a algunos avances en el establecimiento de organismos electorales independientes, la organización de las elecciones sigue siendo, en algunos casos, un ámbito de disputa entre actores políticos, en la que los gobiernos y los partidos muchas veces se niegan a renunciar a su intervención directa o indirecta en los comicios. Por todo ello, es esperable

* Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México: <*imende@flacso.edu.mx*>.

que, al menos en América Latina, el campo electoral y, más específicamente, la organización de las elecciones seguirá siendo objeto de debates y discusiones públicas y, en esa medida, constituirá un ámbito de la política pública.

La política electoral en México fue fundamentalmente gubernamental de 1977 a 1990, diseñada básicamente por el Poder Ejecutivo y las élites del partido en el poder, el PRI. El sentido público de dicha política era, por tanto, nulo, o cuando menos bastante limitado. Incluso los partidos políticos minoritarios representados en la Cámara de Diputados tenían una participación marginal, por no mencionar a la ciudadanía, que prácticamente no contaba con espacios institucionales para expresar su opinión respecto de la competencia electoral.

La elección crítica de 1988 representó un parteaguas en el sistema político mexicano, pues, entre otras cosas, generó las condiciones para replantear la política electoral e iniciar un proceso de negociaciones entre actores políticos para buscar acuerdos en torno a las reglas de la competencia política. A partir de 1990, las iniciativas de reforma electoral, que constituyen el mejor indicador de la política electoral del país, fueron enviadas por el Poder Legislativo (salvo la de 1996, que remitieron conjuntamente la Cámara de Senadores y el Ejecutivo), con lo que se logró paulatinamente transitar hacia una política electoral con un carácter más público, esto es, en cuyo diseño participaron algunos de los actores políticos nacionales más relevantes. La reforma de 2007, procesada fundamentalmente en el Poder Legislativo, representa la culminación de un proceso en el que la deliberación de las normas que regulan la competencia partidista es más plural y pública, y en ese sentido, más democrática.

Independencia del órgano de administración electoral

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 significó establecer las condiciones para organizar elecciones libres, transparentes y justas, es decir, democráticas. Su transformación gradual de 1990 a 1996 permitió transitar de un órgano electoral presidido por el Poder Ejecutivo (lo que significaba el control de las elecciones) a uno independiente

del gobierno. Ello no sólo creó paulatinamente las condiciones políticas que contribuyeron a la democratización del país, sino que permitió acercar a México a la tendencia mundial en la materia, marcada por el establecimiento de comisiones electorales independientes, permanentes y multipartidistas. La reforma electoral de 2007 reafirmó la independencia del IFE y lo colocó ante el enorme reto de consolidarla y, a la vez, avanzar en la calidad de la competencia partidista, en un contexto marcado por el creciente poder de los partidos políticos y otros actores de la sociedad civil que reclaman mayores espacios de participación en las elecciones.

A lo anterior se suma el gran reto para esta institución en materia de eficiencia, pues en la medida en la que el IFE ha adquirido más responsabilidades a raíz de la reforma de 2007-2008 también ha ido creciendo, lo que revela poca capacidad para hacer más con menos.

Finalmente, los datos sobre confianza y desempeño del IFE desde las elecciones de 2006 hasta las de 2010 muestran que es una institución sólida, percibida como confiable por la mayoría de la población y con un desempeño aceptable. Sin embargo, las variaciones en la confianza expresan que parece estar cada vez más sujeto a los vaivenes de los contextos pre y post electorales, la opinión de los partidos y candidatos y de las encuestas sobre preferencias electorales, entre otros.

Pronóstico

La política electoral en México ha jugado un papel fundamental en el proceso de democratización del país. Su carácter plural y público, que implican ante todo la participación de diversos actores en su elaboración y aprobación, se ha ido consolidando, como lo muestra la reforma electoral de 2007-2008.

Dicha reforma representa enormes retos organizativos y políticos para el IFE, en la medida en que implica cambios en su estructura y funciones que, en lugar de consolidar su independencia como fuente de legitimidad, lo hacen más vulnerable al contexto y los factores políticos coyunturales propios de un proceso electoral. El análisis del proceso de reclutamiento de los miembros del Consejo General del IFE, su estructu-

ra profesional y la evolución de la percepción de su desempeño muestran que el Instituto es, ante todo, un órgano técnico y administrativo fuerte, pero políticamente débil.

A ello se suman los desafíos que enfrenta el sistema democrático mexicano para consolidar procesos electorales equitativos y comicios que constituyan un verdadero proceso de diálogo entre la sociedad y las instituciones políticas. Además, es imperativo que el IFE avance en reformas que le permitan ser más eficiente, esto es, hacer más con menos, así como generar certidumbre en el funcionamiento de los procedimientos electorales, que garantizan que cada voto se cuente y se cuente bien, mediante el apego irrestricto a la ley y la transparencia en su quehacer cotidiano. Finalmente, es indispensable ampliar la participación ciudadana, incitar a la sociedad a participar en más etapas del proceso electoral con el fin de reforzar la eficacia y la credibilidad en las elecciones y en el desempeño del órgano electoral. La sociedad tiene mucho que aportar en tareas como el seguimiento a las campañas en medios de comunicación, en la vigilancia de la propaganda de instituciones públicas y, sobre todo, en la evolución de las propuestas de política pública de los partidos, tareas que, sin duda, están vinculadas a la calidad de las elecciones y la calidad de la democracia en el país.

11
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*Mónica Tapia Álvarez**

El Estado por sí solo no posee las capacidades para superar el subdesarrollo y la desigualdad del país. De ahí la necesidad de construir políticas públicas en conjunto y mediante una sinergia con un sector social no gubernamental que puede ser un aliado efectivo para mejorar las acciones y las políticas. Construir estas políticas públicas implica trabajar con grupos organizados autónomos, como contrapesos y en alianzas complementarias de mediano plazo. Estos grupos pueden ser organizaciones de la sociedad civil (OSC) —una denominación positiva que gradualmente ha sustituido al término de organización no gubernamental (ONG)— y organizaciones sociales, con un perfil de autobeneficio o de miembros.

Tres tendencias han confluido para crear un sector de OSC diverso y plural en México, dividido por el marco legal, el financiamiento y, sobre todo, su origen histórico y diferencias ideológicas. En primer lugar, el sector asistencial cuyos orígenes provienen de la Iglesia y sus benefactores, desde la Colonia: los hospitales civiles, las casas de cuna, los orfanatorios y colegios, los montepíos que prestaban servicios a los más humildes. Bajo la figura jurídica de Institución de Asistencia Privada, este sector ha sido supervisado por las Juntas de Asistencia Privada o equivalentes.

En segundo lugar, el sector de las organizaciones sociales, que durante el régimen posrevolucionario sirvió para canalizar beneficios públicos, siguiendo una lógica clientelar. Estas organizaciones oficiales dependían básicamente de sus conexiones políticas para acceder a fondos públicos, al intercambiar votos y control político por apoyos del gobierno.

* Fundadora y directora ejecutiva de Alternativas y Capacidades, A.C.: <*mtapia@alternativasycapacidades.org*>.

En tercer lugar, las organizaciones civiles y de promoción del desarrollo, surgidas de los movimientos populares de los años sesenta, setenta y ochenta. Se distinguen por reivindicar la solidaridad y justicia social, oponiéndose al asistencialismo que rige como principio en el primer sector y a la subordinación política del segundo sector. Durante los años ochenta y noventa, las organizaciones civiles lideraron la defensa del voto, las elecciones competitivas y el "blindaje" de los programas sociales contra el clientelismo electoral. Sin embargo, actualmente muchas de estas organizaciones han perdido liderazgo en el cambio democrático, debido a una severa reducción de recursos, pues se han retirado sus fuentes de financiamiento internacional sin que hayan surgido alternativas locales. Durante la primera década de 2000, la sociedad civil organizada se reconfiguró, aunque todavía se encuentra fragmentada entre estos tres sectores.

En 2011 había aproximadamente 15 000 organizaciones inscritas en el Registro Federal de OSC, con la Clave Única de Inscripción (CLUNI). Sólo 2 800 de ellas estaban autorizadas por el Sistema Administrativo Tributario (SAT) para emitir recibos deducibles de impuestos; otras 2 800 donatarias autorizadas eran universidades, colegios y museos, que no contaban con la CLUNI. Por otra parte, según los últimos directorios, las instituciones financiadoras en México no son más de 200 y existen pocas convocatorias en las que difundan sus recursos y los procedimientos para solicitarlos. La mayor parte del financiamiento público se asigna mediante decisiones discrecionales, sin transparencia, a un sector reducido de organizaciones (menos de 10% del total con CLUNI). Esta situación de recursos limitados y una excesiva regulación crea un ambiente poco propicio para el desarrollo y profesionalización de las OSC; predomina una baja remuneración y las organizaciones tienen pocas posibilidades de retener a su personal más calificado, dados los salarios más altos que ofrecen el gobierno o las empresas.

En síntesis, el sector de las OSC está en etapa de formación. Aunque su crecimiento es acelerado, dado el entorno poco favorable y la escasa filantropía endógena, no logran consolidar una sociedad civil fuerte con procesos de incidencia en las políticas públicas.

El papel de las OSC en las políticas públicas

Las OSC pueden convertirse en aliadas de la política pública si cumplen con alguna de las siguientes cinco funciones: 1] fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, al vigilar el desempeño de funcionarios públicos y ser fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas; 2] ayudar a garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho; las OSC toman la defensa legal de personas vulnerables o influyen por medio de las sentencias y jurisprudencia en política pública, conocido como litigio estratégico; 3] contribuir a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos, en virtud de que —en comparación con los gobiernos— prestan servicios de más calidad y menor costo; 4] promover la participación, organización y representación de los sectores más pobres en la formulación de las políticas públicas, ya que muchas OSC tienen como misión organizar a sectores marginados en una fuerza colectiva para modificar las condiciones de desigualdad en que viven, y 5] incorporar más actores a la esfera pública, pues al promover el voluntariado y la filantropía, hacen que más personas se involucren en la resolución de los problemas públicos, fomentando al mismo tiempo valores y responsabilidades cívicas.

La relación entre las OSC y el Estado en México

La calidad de la relación entre el Estado y las OSC puede hallarse en algún punto del siguiente *continuum* de posibilidades:

1] Las OSC gestionan y reciben apoyos, monetarios o en especie, puntuales de los gobiernos.
2] Las OSC reciben financiamiento público, con reglas y fondos de recursos anuales dirigidos a proyectos que diseñan y operan.
3] Las OSC implementan políticas públicas, diseñadas y concesionadas por los gobiernos y reciben para ello recursos públicos.
4] Las OSC vigilan y monitorean de manera sistemática las desviaciones en los programas públicos.

5] Las OSC establecen alianzas con los gobiernos para la planeación conjunta de mediano y largo plazos (3-8 años), en donde ambos definen el problema público, analizan alternativas y diseñan e implementan el programa público, dividiendo también tanto las responsabilidades como los recursos que cada parte aportará.
6] Las OSC inciden en las políticas públicas y el marco regulatorio, con su conocimiento, experiencia y propuestas innovadoras. En estos casos, las OSC aportan información, proponen y cabildean con los tomadores de decisiones de las políticas y legislaciones correspondientes.

En nuestra cultura política no existe la tradición de formar alianzas públicas no políticas con actores no gubernamentales. Más bien, se considera que el Estado es el responsable exclusivo de cubrir todas las necesidades sociales y de desarrollo del país. Es frecuente la gestión de apoyos entre OSC y funcionarios, aunque recientemente han empezado a existir fondos públicos más institucionalizados que las OSC pueden solicitar para financiarse. Aunque representan un avance, estos fondos tienen todavía limitantes del ciclo presupuestal, que se traducen en montos pequeños cuyo ejercicio no supera un año. De ahí que no existan prácticamente en México esquemas de servicios públicos concesionados a OSC y, menos aún, alianzas para que OSC y gobierno emprendan proyectos de manera conjunta y coinviertan recursos.

La vigilancia y el monitoreo sí han mostrado más avance en años recientes. Sin embargo, sigue habiendo muy pocas OSC que monitoreen con metodologías rigurosas e investigaciones consistentes, dado el escaso financiamiento y la dificultad para construir estas capacidades técnicas. Finalmente, la incidencia de las OSC en las políticas públicas en México es incipiente. La mayor parte de ellas carece de capacidades y conocimiento especializado para entender la naturaleza de las políticas públicas. Pocas planean estrategias y construyen alianzas con medios de comunicación y el sector privado para promover sus causas en la agenda pública y de gobierno.

Como en otros ámbitos, aún falta construir un nuevo marco de relaciones democráticas y plurales entre las OSC, el Estado y las políticas públicas. Gran parte de las OSC continúa relacionándose con los funcio-

narios públicos de manera paternalista y clientelar. Entre los funcionarios públicos hay poca comprensión de la sociedad civil y resistencia a aceptar a las OSC como aliadas e interlocutoras autónomas en las políticas públicas. Para que las OSC operen con una lógica más ciudadana deben construirse nuevas relaciones, basadas en principios cívicos y de acción pública.

¿Cómo acelerar la construcción de relaciones entre el Estado y las OSC que alienten la acción pública a favor del desarrollo social? Primero, propiciando que los funcionarios y políticos cambien su percepción sobre las OSC, con otra visión sobre lo que son el espacio y la acción pública no gubernamental, así como sobre las alianzas no políticas. Segundo, identificando y eliminando los obstáculos normativos de los programas sociales para abrir oportunidades de colaboración más efectiva. Finalmente, fortaleciendo a las OSC como interlocutoras profesionales y especializadas en las políticas públicas, con las cuales el gobierno pueda dialogar y colaborar.

12
EL PODER JUDICIAL EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

*Vicente Ugalde**

La estabilidad de unas relaciones centro-periferia marcadas por la centralización administrativa, política y económica provocó que el interés por las relaciones intergubernamentales (RIG) en México sea reciente y todavía tímido. Sólo gracias al pluralismo político parece estar cambiando esa displicencia. El propósito de estas líneas es analizar las RIG en el sistema federal mexicano a través de dos de los elementos determinantes del sistema de distribución de competencias: las reformas constitucionales y la intervención del Poder Judicial en el arbitraje de conflictos a propósito de tal distribución.

Un sistema federal en transformación

La Constitución crea por un lado la Federación y, por el otro, los estados, en un arreglo en el que ni los poderes federales ni los estatales están subordinados los unos a los otros, sino que cada uno posee poderes delegados por el pueblo para ejercer competencias legislativas, administrativas y fiscales. Este arreglo contempla un mecanismo de representación de cada estado (el Senado), prevé mecanismos para impedir que las reformas constitucionales se den unilateralmente, contempla un tribunal que arbitra las controversias entre poderes y niveles de gobierno y, desde luego, cobija mecanismos de colaboración entre estos últimos.

Dado que la repartición de competencias es una cuestión central en el federalismo, debe subrayarse que el artículo 124 de la Constitución

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*vugalde@colmex.mx*>.

prevé que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Sin embargo, algunas excepciones a este principio dificultan una nítida separación entre lo que corresponde a los poderes federales, a los estatales y al municipio. Esas excepciones han sido introducidas por razones diversas pero en todo caso orientadas por la evolución del contexto político. Suele hablarse, por ejemplo, de cómo durante la consolidación del régimen posrevolucionario se favoreció la conformación de un "federalismo centralizador", que concentró en el Ejecutivo federal la designación de los ministros de la Corte, así como facultades en materia laboral, de reparto agrario y expropiación.

Las reformas constitucionales a las atribuciones del Congreso han incorporado criterios de distribución de competencias. Hasta finales de 2010, el artículo 73 relativo al tema fue reformado en 60 ocasiones. Si los constituyentes de 1917 establecieron un sistema donde Federación y estados se ocuparan de ámbitos de intervención distintos, esas reformas introdujeron criterios de distribución, modificando el equilibrio de poderes inicialmente previsto. Las reformas tuvieron en algunos casos un efecto descentralizador, centralizador o conservaron la distribución original. En aproximadamente la mitad, se trata de la inscripción de temas en la Constitución y en la mayoría de esos casos, el ámbito de acción pasó a ser competencia de la Federación o al menos se otorgó al Congreso federal la facultad para organizar la intervención de los niveles de gobierno, como ha sido en el caso del turismo, el deporte, la seguridad pública, la protección civil, los asentamientos humanos y la protección del medio ambiente.

La autonomización del medio ambiente respecto del combate a la contaminación y de los asentamientos humanos, creados en los años setenta, revela que la distribución de competencias en materia ambiental retoma los sistemas de distribución de aquellos dos sectores, conformando uno híbrido. El esquema previsto por la ley ambiental de 1988 combina el régimen de competencias concurrentes de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 con el esquema centralista instaurado en 1971 por la Ley Federal de Combate a la Contaminación Ambiental, y confirmado en el Código Sanitario de 1973, la Ley Federal de Protección Ambiental de 1982 y la Ley General de Salud de 1984.

Este ejemplo y las reformas arriba mencionadas sugieren que es el Constituyente quien más ha influido en la definición de la distribución de competencias. Lejos de la concepción predominante en los años ochenta sobre la evolución del sistema federal hacia la descentralización, las reformas al artículo 73 indican que las relaciones centro-periferia combinan ajustes de centralización y descentralización. Se trata a veces de olas que se suceden o bien de arreglos que coexisten, como lo ilustra el caso de la protección ambiental.

La Corte en el arreglo federal

Durante prácticamente todo el siglo XX, la intervención del Poder Judicial en el arbitraje de disputas intergubernamentales fue escasa. Ello suele explicarse por la ausencia de un sistema de contrapesos eficaz, asociada al sistema político de partido hegemónico que se expresaba en el desequilibrio tanto horizontal como vertical del poder político. Fue gracias a las reformas en materia de "controversia constitucional" de 1994 como se fortaleció el papel del Poder Judicial en esas disputas. Sin que se presente aún una intervención tan recurrente de los tribunales en este tipo de casos como ocurre en Estados Unidos —en donde incluso se habla de un "federalismo judicial"—, se trata de una reforma importante para el ajuste de desavenencias intergubernamentales.

Dos elementos han favorecido que la "controversia constitucional" y, por tanto, el Poder Judicial estén ganando un lugar en la determinación de las RIG: por un lado, la todavía perfectible distribución de competencias; por el otro, la pluralidad política y su expresión en la diversidad de partidos políticos representados en los poderes de los tres órdenes de gobierno. Esta pluralidad se expresa en los gobiernos municipales: de los 2 440 municipios existentes en 2009, 406 eran gobernados por un alcalde con filiación al PAN, 497 al PRI, 169 al PRD, 30 al PT, 28 al PVEM, 68 por alcaldes asociados a coaliciones, mientras el resto de los municipios eran gobernados por autoridades designadas según usos y costumbres u otros mecanismos.

La "controversia constitucional" es un procedimiento jurisdiccional por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirime conflictos

entre poderes de un mismo o de diferentes niveles de gobierno por motivo de la constitucionalidad de sus actos, de manera que puede invalidar normas generales o actos que transgreden la esfera de competencias de esos niveles de gobierno. Reservada en principio a la Federación y a los estados, desde 1994 se ampliaron los supuestos y sujetos legitimados para promoverla en los municipios, dando lugar a resultados interesantes. De las 108 sentencias de controversias constitucionales resueltas (de las más de 13 000 promovidas), el municipio está en el origen de 62%, en donde a excepción de tres casos se trata de disputas contra el nivel estatal. Esto da cuenta de que si la práctica de un federalismo cooperativo entre Federación y estados está siendo posible, la cooperación entre estados y municipios suscita tensiones. El Poder Judicial se constituye así en un espacio que, junto con las oficinas de los gobernadores o la Presidencia de la República, permite la confrontación y el ajuste de intereses divergentes entre poderes y órdenes de gobierno.

¿Nuevo federalismo?

Desde 1917, la distribución de competencias ha sido objeto de modificaciones sucesivas. Más que de una progresión de un federalismo centralizado a uno descentralizado, o de que el arreglo federal se dirija hacia uno de esos extremos, podría tratarse de la concurrencia de esquemas que centralizan y que descentralizan. Podría en cambio plantearse que la ampliación de supuestos y sujetos legitimados para promover la "controversia constitucional" constituye el cambio más significativo en las RIG de las últimas décadas: la judicialización de conflictos intergubernamentales podría anunciar un verdadero nuevo federalismo mexicano: un federalismo que sería más el producto de intervención de la Corte por la iniciativa de estados y municipios, que el fallido propósito de programas gubernamentales presentados como portadores del nuevo federalismo pero resueltamente ineficaces.

13

SISTEMA FEDERAL Y AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES: AVANCES Y RETROCESOS

*Laura Flamand**

Aunque en el México contemporáneo ha prevalecido una Constitución federal, en la práctica, el sistema federal ha tenido una expresión centralizada y relativamente débil. Los gobiernos estatales no operaban como meras divisiones administrativas, sin embargo, con frecuencia solían atender de manera atenta las instrucciones federales. Después de la victoria del primer gobernador de oposición al PRI, en 1989, y con la creciente competencia electoral, el arreglo federal mexicano se ha revitalizado y los patentes desequilibrios entre el centro y la periferia se han ajustado con tendencias descentralizadoras.

Sistemas federales: definición, beneficios y riesgos

Este texto parte de una definición de "federalismo como alianza": un gobierno de la Federación y gobiernos de las unidades constituyentes rigen de manera conjunta el mismo territorio y la misma población, y cada uno tiene autoridad, dentro de su esfera de competencia, para tomar decisiones de manera independiente del otro.

En términos de beneficios, los sistemas federales o los procesos de descentralización pueden traducirse, mediante la competencia, en la provisión eficiente de bienes y servicios públicos (respondiendo de manera más efectiva que los sistemas unitarios a preferencias locales heterogéneas) y en arreglos democráticos más responsivos y cercanos a los

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*lflamand@colmex.mx*>.

ciudadanos. Sin embargo, la competencia puede convertirse en una carrera hacia el fondo (*race to the bottom*), por ejemplo, cuando las unidades subnacionales, en competencia para atraer inversiones productivas, relajan los estándares ambientales. Asimismo, en los sistemas federales, o en los procesos de descentralización, pueden exacerbarse los caciquismos locales o surgir enclaves autoritarios.

Sistema federal y gobiernos estatales

Instituciones formales

De acuerdo con la Constitución federal, los estados conservan todas las facultades que no se delegan de manera expresa al gobierno federal y tienen autoridad para definir aspectos cruciales de sus instituciones de autogobierno y sus relaciones con los ayuntamientos en las constituciones estatales, así como la prerrogativa de presentar iniciativas de ley federal. Diversas reformas constitucionales han pretendido que los gobiernos subnacionales respondan a las necesidades de sus comunidades locales de manera más efectiva, sin embargo, la distribución formal de competencias entre los gobiernos nacional y subnacionales suele, en la práctica, crear confusión. Tanto en la capacidad regulatoria como en la provisión de servicios, los gobiernos federal y municipales preservan facultades exclusivas; mientras que los gobiernos estatales, con escasas facultades exclusivas, se ven obligados a coordinarse con los otros órdenes de gobierno en ambos temas.

Prácticas políticas

Durante la hegemonía priista, las elecciones en México no eran competitivas; en la práctica, el Presidente, a través de su partido, conducía el proceso político. A partir de finales de los ochenta, los efectos de gobiernos estatales encabezados por la oposición y de la competencia partidista se retroalimentaron mutuamente y contribuyeron a la descentralización del sistema federal, afectando también las relaciones intergubernamentales, pues los gobiernos estatales tienen cada vez más

influencia en la toma de decisiones nacionales. Los gobernadores de partidos opositores al del Presidente suelen ser los más activos y exigentes en sus negociaciones con el gobierno federal y los más independientes del liderazgo nacional de su partido.

Los gobernadores todavía no tienen tanta influencia sobre la selección de los candidatos a diputado o senador federales y, por tanto, estos últimos tienden a responder más a intereses partidistas que a regionales, aunque las interacciones entre ambos se han vuelto más frecuentes. Además, como los canales de influencia formal sobre el diseño y ejecución de políticas públicas federales (el Senado, el recurso de controversia institucional, las iniciativas de ley federal de las legislaturas estatales) han resultado inefectivos o lentos para los temas subnacionales, los gobiernos municipales y estatales han creado asociaciones para promover los intereses subnacionales frente a los federales (*v.g.* la Conferencia Nacional de Gobernadores).

Ingreso y gasto de los gobiernos estatales

El equilibrio de poder entre los gobiernos nacional y subnacionales en un sistema federal depende, en gran medida, de las reglas formales e informales de asignación de las competencias tributarias y del ejercicio del gasto. El sistema federal mexicano todavía es muy centralizado: *a*] los gobiernos estatales son muy dependientes de las transferencias federales condicionadas y no condicionadas (88% del ingreso total de un estado promedio); *b*] un estado determina aproximadamente el destino final de solamente 40% de las transferencias que recibe, y *c*] la recaudación de los gobiernos estatales y municipales ha tendido a decrecer, pues tienen pocos incentivos para establecer sobretasas a impuestos federales o para hacer más eficaz su recaudación.

Durante los últimos tres decenios, ocurrieron dos reformas importantes que definen las relaciones fiscales actuales entre los estados y la Federación: la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980) y la creación del ramo 33 del Presupuesto de Egresos federal (1998). Estas reformas han disminuido la discrecionalidad en la asignación de transferencias federales condicionadas y no condicionadas, además de que establecieron reglas para el ejercicio del gasto. Sin embargo, como muestran

las cifras, la descentralización fiscal no ha significado, en su totalidad, mayor responsabilidad fiscal o más autonomía en el ejercicio del gasto, además de que no ha considerado criterios de eficiencia recaudatoria.

Diseño y ejecución de políticas públicas

Hasta el final del siglo XX, en México coexistían servicios federales de educación y salud con servicios que los gobiernos subnacionales desarrollaron en sus territorios (en algunas entidades dominaban los servicios federales, en otras, los subnacionales), pero con escasos mecanismos de coordinación. Desde principios de los ochenta, la descentralización se propuso reorganizar las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno: la Federación se convertiría en la autoridad normativa y los servicios estatales operarían los servicios (ajustándolos a las necesidades locales), sobre todo en las áreas educativa, sanitaria y ambiental.

Sin embargo, en cuanto a salud, el gobierno federal ha conservado la responsabilidad de financiar el desarrollo de los sistemas estatales mediante transferencias, sin lograr, todavía, una provisión homogénea en cantidad y calidad entre los estados. En educación, simplemente se ha logrado la transferencia de responsabilidades administrativas y operativas, con escaso poder de decisión o suficientes recursos financieros. En otras áreas de política (como la ambiental), aun cuando las competencias sean subnacionales *de iure* varios estudios han revelado que las políticas estatales o municipales (incluso las que se refieren a sus competencias exclusivas) tienden a ser más efectivas cuando hay coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Reflexiones finales

Este trabajo sugiere con claridad que el sistema federal mexicano se ha descentralizado de manera considerable en los últimos 20 años: los gobiernos estatales han adquirido de manera progresiva un papel cada vez más activo e influyente en las dimensiones política, fiscal y de política pública del arreglo federal, sin embargo, la dependencia del gobierno federal persiste.

A pesar de los intentos por permitir que los gobiernos subnacionales respondan de mejor manera a las demandas locales, la distribución formal de competencias entre los gobiernos nacional y subnacionales suele crear confusión. Los gobiernos estatales tienen, como consecuencia del fortalecimiento de la oposición priista, cada vez más influencia y acceso a la toma de decisiones en el ámbito nacional; sin embargo, ha sido necesario que se asocien para promover sus intereses grupales frente al gobierno federal. Los gobiernos de los estados siguen siendo muy dependientes del gobierno federal en cuanto a las transferencias condicionadas y no condicionadas; suelen negarse a adquirir mayores competencias tributarias y, además, gozan de muy escasa autonomía en cuanto al ejercicio del gasto. Aquí se sugiere que la provisión eficaz de bienes y servicios en el sistema federal mexicano depende de que surjan y se consoliden mecanismos de coordinación intergubernamental, aun en los ámbitos de competencia exclusiva de los gobiernos subnacionales.

3
INSTITUCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS

INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años, el sistema político mexicano ha experimentado cambios profundos. El más notable de ellos fue el fin de la hegemonía del PRI y la irrupción de la pluralidad política como reflejo de la diversidad social. El punto de partida de este proceso fue la aparición en el seno de la opinión pública de fracturas que expresaban la transformación del espectro político-ideológico mexicano, origen de la democratización.

La evolución del escenario político se tradujo en una competencia abierta, plural y efectiva por el poder y, sobre todo, mucho más amplia e intensa, que obligó al diseño de nuevas instituciones y reglas.

Al mismo tiempo que se formulaban nuevas reglas para normar la competencia por el poder, se consolidaron las garantías legales para el respeto de los derechos civiles y políticos. El principio de la separación de poderes y el mecanismo constitucional de pesos y contrapesos que da forma a las relaciones entre los tres poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— rige efectivamente el funcionamiento del régimen político. A la vez, el federalismo se reactivó. De manera paulatina, la naturaleza del juego político se ha transformado.

El orden constitucional ha sido objeto de reformas importantes, de suerte que las instituciones operan a partir de reglas distintas, y los principales protagonistas de la vida pública admiten prácticas adaptadas a las nuevas reglas del juego democrático, aun cuando no hayan adoptado plenamente sus valores. Las instituciones fundamentales en las cuales se negociaron las nuevas reglas del juego son, en apariencia, pero sólo en apariencia, las mismas. Muchos de los actores que participaron en el cambio y juegan un papel fundamental en la actualidad ya existían desde antes de los años ochenta. Sin embargo, desde entonces también han surgido nuevos actores, se han renovado las élites políticas y se acentuó un proceso asociativo que promovió la aparición de numerosas organizaciones de interés particular que también demandaban el derecho a participar tanto en la competencia por el poder como en el diseño de las políticas gubernamentales. La opinión pública ha pasado a ser un factor

real de poder cuya influencia se manifiesta en el comportamiento y en las decisiones de gobiernos, legisladores y hasta miembros del Poder Judicial.

En los últimos 30 años el sistema político mexicano pasó del autoritarismo a la democracia pluripartidista dentro de los cauces de un marco institucional que fue gradualmente reformado para satisfacer las demandas de participación y de organización de viejos y nuevos actores políticos. Sin embargo, esa transformación ha dejado muchas interrogantes en cuanto a la naturaleza del cambio y al cumplimiento de las expectativas, sobre todo con respecto a la calidad de la democracia y a la eficiencia del sistema político. Los autores que escriben en esta sección aportan respuestas en cuanto a la naturaleza del cambio y ofrecen propuestas para mejorar la calidad de la vida democrática.

SOLEDAD LOAEZA
y JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME

1
LA METAMORFOSIS DEL ESTADO: DEL JACOBINISMO CENTRALIZADOR A LA FRAGMENTACIÓN DEMOCRÁTICA

*Soledad Loaeza**

Al iniciarse el siglo XXI, el Estado mexicano había perdido los rasgos jacobinos más sobresalientes que le imprimió la versión original de la Constitución de 1917: la autoridad centralizadora y la capacidad para tomar decisiones de manera unilateral. En esta condición se vino abajo su hegemonía sobre la organización de la sociedad y disminuyó su papel como promotor del crecimiento económico. El disparador inicial de la contracción de su presencia social fue la crisis financiera del verano de 1982, que se trasladó inmediatamente a la política. Su efecto sobre la capacidad de acción estatal fue magnificado en los años siguientes por la erosión del nacionalismo que era la ideología dominante del autoritarismo, por la aceleración del proceso de descentralización y por la aparición de numerosos actores internos y externos que lograron insertarse en el proceso de toma de decisiones de gobierno.

El modelo económico denominado "neoliberal", que se implantó a partir de los años noventa, debía ser el punto de partida de la reconstrucción de la autoridad estatal. El eje de esta propuesta reformista que encabezó el presidente Carlos Salinas de Gortari era la reducción del intervencionismo. Sus principales estrategias fueron la liberalización de los mercados, la privatización de empresas públicas, una intensa interacción entre las élites y la internacionalización de la economía. Estas medidas se convirtieron en políticas de largo plazo que los sucesores de Salinas profundizaron, pero no contribuyeron a reconstruir la autoridad estatal, más bien la limitaron y pusieron fin a la pretensión de dirigir a la sociedad, que había sido característica del Estado autoritario.

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*maloa@colmex.mx*>.

Desde entonces la debilidad del Estado fue un tema recurrente en el debate público y en las agendas de gobierno y de los partidos políticos y recientemente ha ganado prominencia ante el poder del crimen organizado. Esta preocupación condujo a ambiciosas modificaciones constitucionales y administrativas cuyo objetivo era rediseñar el perfil y los alcances del Estado. Entre 1982 y 2009 sus áreas administrativa, económica, política, social y judicial experimentaron cambios sustanciales, aunque hubo diferencias de énfasis en cada gobierno. El objetivo era, según Salinas, primero, y el presidente Ernesto Zedillo, después, modernizar el Estado, en tanto que Vicente Fox y Felipe Calderón se propusieron afianzar lo que ellos entendían como los fundamentos de la democracia, reduciendo los recursos que en el pasado apoyaban el intervencionismo estatal. Por consiguiente, no es de extrañar que los conflictos políticos de principios del siglo XXI hayan puesto en evidencia la incapacidad del Estado para movilizar apoyo social a sus decisiones, para generar consensos o para promover la adhesión al sistema político. Diferentes encuestas muestran, por ejemplo, que la sociedad mexicana de principios del siglo XXI se caracteriza por un creciente desapego de sus instituciones políticas. En estas condiciones, lo que debía haber sido pluralismo se ha convertido en fragmentación.

La cohesión social siempre fue frágil en México, pero se debilitó todavía más en el contexto institucional que se formó en las tres últimas décadas del siglo XX, en buena medida porque el Estado perdió los recursos que antes le permitían cumplir funciones de identificación, articulación y representación de los intereses colectivos, y fue desplazado de su posición central en los equilibrios políticos por una constelación de intereses particulares representados por empresas privadas, nacionales e internacionales, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Peor aún, los cambios no corrigieron los desequilibrios de una sociedad en la que la pobreza y la desigualdad impiden el desarrollo de vínculos de solidaridad y corroen el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional. Esta fragmentación social representa uno de los grandes desafíos por enfrentar en el siglo XXI y es un poderoso escollo a la reconstrucción de la autoridad estatal, porque genera un importante potencial de inestabilidad y conflicto.

Algunos autores explican el fracaso de la reconstrucción de la autoridad estatal con base en el supuesto autoritarismo de las reformas intro-

ducidas por los tres últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), o se refieren a la incapacidad de los gobiernos divididos que se formaron durante los mandatos de presidentes miembros del Partido Acción Nacional (PAN) para generar los consensos que demanda el éxito de las reformas. Estas explicaciones tienen un alcance limitado, pues se apoyan en un argumento circular: la incapacidad para construir consensos deriva de la ausencia de consensos.

Hay que buscar las causas de esta limitación en la crisis del nacionalismo como sustento ideológico del Estado, en la dispersión de los recursos políticos de la sociedad característica del México democratizado y, por último, en el impacto de la internacionalización de la economía y de la política sobre la soberanía del Estado. Este proceso —que se justificó como la inevitable y deseable inserción del país en la globalización— tuvo consecuencias negativas para los propósitos de reconstrucción de la autoridad estatal, porque se aceleró en los años noventa, justo cuando el Estado mexicano se encontraba en una situación de profunda debilidad que no le permitió orientar o acompasar esa inserción según sus propios objetivos. Estas condiciones adversas coincidieron con la formación de un nuevo orden internacional, impulsada por el colapso de la Unión Soviética y por el ascenso de Estados Unidos a la posición de única superpotencia. En estas circunstancias, la apertura de México al exterior se resolvió en la integración al poderoso e irresistible vecino del norte. Esta evolución es el mayor obstáculo al fortalecimiento del Estado mexicano: ha disminuido considerablemente su capacidad de decisión soberana, así como su margen de autonomía en relación con actores internos. También tuvo un efecto disruptivo sobre sus vínculos con la sociedad y, por lo mismo, sobre la posibilidad de generar consensos.

El paso del jacobinismo estatal a la fragmentación democrática puede analizarse con base en la teoría de las fuentes de poder social de Michael Mann. Para este autor el Estado es el organizador de los recursos políticos de la sociedad mediante redes de interacción que lo vinculan con las élites y con la sociedad civil. Esta perspectiva permite explicar la transición del Estado autoritario como un problema institucional, pero también como un proceso de reorganización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este terreno se juegan la profundidad y el futu-

ro de los cambios, la estabilidad de largo plazo de esas relaciones y las perspectivas de recuperación de la autonomía estatal y de la soberanía.

La teoría de Mann arroja luz sobre las limitaciones que pesan sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad; muestra que las reformas del periodo anterior minaron dos soportes en que se apoyaban: por una parte, el nacionalismo; por la otra, la democratización que erosionó el poder del PRI, que estaba en el centro de las relaciones entre el Estado y amplios grupos sociales. La reconstrucción de la interacción entre las élites y el Estado lleva el sello de la fragilidad, aun cuando le permite imponer decisiones a la sociedad, pues la ampliación y diversificación de las redes mantienen al Estado como otro centro de poder que ya no armoniza o coordina intereses, sino que se somete al equilibrio entre actores desiguales, representantes de intereses particulares, llámense organizaciones empresariales, partidos, sindicatos o gobiernos extranjeros.

Puede concluirse que la debilidad del Estado fue uno de los resultados de la transición, pero no tiene por qué ser definitiva. Muchos son los ejemplos de estados que se colapsan para después recuperarse; pero para que eso ocurra las élites deben identificar los instrumentos adecuados para una reconstrucción que es condición prioritaria de la democracia.

2
EL ESTADO MEXICANO: ¿DE LA INTERVENCIÓN A LA REGULACIÓN?

*María del Carmen Pardo**

Los cambios importantes que se registraron en las últimas dos décadas en el sentido de acotar y establecer claros límites para que los estados y gobiernos dejaran de intervenir en el terreno económico y dejaran también de servir como agentes centrales del desarrollo fueron un resultado natural de los cambios que se dieron, a su vez, en los modelos económicos, que repercutieron de manera muy directa en estrategias de redimensionamiento del Estado. Existe una opinión más o menos generalizada de que entre los años setenta y ochenta los gobiernos en el mundo transitaron de un *positive state* a un *regulatory state*, como consecuencia de una serie de crisis económicas, cambios ideológicos y la emergencia de fuerzas que presionaban hacia una creciente internacionalización, lo que hizo que las economías nacionales, tradicionalmente dominadas por empresas propiedad del Estado, entraran en un ambicioso programa de liberalización económica y privatización.

México no fue de ninguna manera ajeno a estas estrategias; los sucesivos gobiernos pusieron en marcha políticas de privatización y desregulación que se entendieron, en un primer momento, como una solución para liberalizar la economía y aligerar el aparato gubernamental. Conforme estas políticas fueron madurando, puede decirse que transformaron de forma sustancial el papel, funciones y ámbito de intervención del Estado. Éste abandonó su participación en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los consumidores y ciudadanos.

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*mcpardo@colmex.mx*>.

Para asumir las nuevas funciones de regulación y vigilancia se crearon o reformaron diversas comisiones especializadas, a las que de origen se les dotó con autonomía técnica y operativa, adquiriendo la figura jurídica de órgano desconcentrado o descentralizado. Estas unidades se pensaron para atender y regular sectores específicos que se vincularan con actividades económicas o también para proteger a los consumidores de las asimetrías de información o riesgos del mercado. El objetivo de este trabajo es analizar a estas agencias, sus funciones, su régimen jurídico, su composición funcional (de gestión y de recursos humanos) y, en la medida en que la información lo permita, hacer una valoración de su desempeño.

La regulación en el contexto internacional

El punto de partida para entender la tarea reguladora de los estados en contextos distintos al nuestro es reconocer que hay serias diferencias que afectan la competencia entre los países en vías de desarrollo con economía "en transición" y los países desarrollados. La primera diferencia es que, en los primeros, las instituciones de mercado son mucho más débiles que en los desarrollados, puesto que adoptaron mucho más recientemente mecanismos de mercado para reconducir sus economías. La segunda diferencia se relaciona con el hecho de que en los países en vías de desarrollo la transparencia en procesos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos están menos desarrolladas. La tercera diferencia es que en los países en vías de desarrollo los intensivos procesos privatizadores dieron pie a una regulación excesiva que, sin duda, pareció necesaria para impedir que los monopolios públicos se transformaran simplemente en monopolios privados, pero quizá poniendo en riesgo incentivos y mejoras que hubieran podido repercutir en bienestar colectivo. Otra diferencia es que los países en vías de desarrollo pusieron en marcha medidas liberalizadoras que han favorecido un intenso trabajo de cabildeo entre autoridades y grupos de interés para introducir medidas que favorezcan el sostenimiento o la reinstalación de privilegios que podían perder o habían perdido.

Un aspecto también importante es el que tiene que ver con el grado de autonomía del que gozan las autoridades reguladoras. En algunos países, éstas forman parte de los ministerios, lo que puede dar como resultado una orientación muy directa en las decisiones reguladoras que se adoptan.

El ámbito de la regulación en México

El Estado mexicano adoptó a partir de 1982 el llamado "modelo neoliberal", que implicaba favorecer los mecanismos de mercado en actividades económicas, reduciendo su participación, regulación y tamaño. Se consideraba que su excesiva presencia en la economía limitaba la competitividad de los mercados. En 1983 empiezan a aplicarse las primeras medidas de liberalización comercial, mismas que son aceleradas a partir de 1986, por la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio y por las presiones de organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La apertura económica quedó consolidada con la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigor en 1994.

Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se inició un proceso de reformas económicas, que redundaron en una importante reducción del papel del Estado en la economía, a partir de la puesta en marcha de políticas de liberalización comercial, desregulación, privatización y reducción en el gasto público, entre otras. Con el nuevo modelo, el Estado ya no sería el agente de desarrollo, sino que se encargaría más bien de lograr el equilibrio macroeconómico y la libre competencia.

A partir de la década de 1990, el gobierno decidió abrir algunos sectores a la competencia, privatizando los monopolios gubernamentales o llevando a cabo concesiones. Esta apertura también obedeció al cambio de modelo económico a favor de la liberalización. El sector de telecomunicaciones, el sector energético y eléctrico, el de gas natural y el ferrocarrilero son quizá los ejemplos más claros del cambio que se dio en el esquema regulatorio. Una vez privatizados estos sectores, el go-

bierno tuvo que asumir de manera mucho más explícita funciones de regulador, pero ahora para asegurar un esquema pro-competitivo. Las principales dependencias creadas para este fin fueron la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía.

Finalmente, con la reprivatización de la banca en la década de 1990, el Estado asumió las funciones de regulador de los mercados y entidades financieras, ofreciendo con esto protección a los inversionistas y a los usuarios de los servicios. Las dependencias encargadas de regular y supervisar este sector fueron la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección y de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema Seguro de Ahorro para el Retiro.

3
LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Jean-François Prud'homme**

El sistema político mexicano ha cambiado mucho en los últimos 25 años. Se ha democratizado y se ha vuelto más plural. La misma constatación se aplica al sistema de partidos, que ha pasado de ser dominado por una fuerza política omnipresente a ser un sistema competitivo en el cual tres partidos políticos concentran 90% de los votos. El cambio ha sido el resultado, entre otros factores, de negociaciones entre dichos partidos en el marco institucional establecido. Es importante valorar la profundidad de ese cambio, que altera significativamente la naturaleza de la actividad política.

Al mismo tiempo, la transformación del sistema de partidos se dio a partir de una concepción ideal de lo que algún día debían ser los partidos y el sistema de partidos en México, así como de una serie de decisiones tomadas al filo de las reformas electorales que terminaron limitando las opciones posibles de construcción de un nuevo sistema de partidos. Sin ignorar la profundidad de la transformación del sistema, hay que reconocer que ésta mantuvo elementos de continuidad en cuanto a la concepción de la representación política y del papel que en ella desempeñan los partidos.

En 1946, los legisladores otorgaron un papel central a los partidos en la legislación electoral porque era una excelente manera de asegurar el dominio del único partido bien establecido, de controlar al adversario y de ordenar la actividad política. Para justificar esa decisión se utilizaron argumentos acerca de una democracia por venir para la cual había que educar a un pueblo que no estaba todavía listo para ella. Curiosamente, en el imaginario del legislador esa democracia frecuentemente

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*jfprud@colmex.mx*>.

pospuesta se iba a construir a partir de partidos políticos fuertes que se apoyarían en el Estado.

La necesidad de mantener el sistema de representación de pluralismo limitado obligó a hacer reformas electorales episódicas, que buscaban entre otras cosas dar oxígeno a los partidos de oposición e incorporar a fuerzas que habían sido previamente excluidas. Uno de los mecanismos utilizados para garantizar un acceso mínimo a la representación de esas fuerzas de oposición fue el fortalecimiento de los partidos. En condiciones de competencia desigual, la figura del partido mantenía la representación política en el seno del Estado.

A partir del momento en que se volvió imposible conservar el control político por la vía de ceder espacios a la oposición y la negociación entre partidos, se orientó hacia el establecimiento de reglas de competencia equitativas, se mantuvieron muchas disposiciones legislativas y se introdujeron otras que garantizaban la existencia de partidos fuertes. Es como si el espíritu del legislador de 1946 hubiera invadido al conjunto de la clase política. O quizás el conjunto de decisiones tomadas en el pasado ya había trazado un camino del cual los partidos no podían apartarse. Así, los partidos con registro mantuvieron el control de la representación política, siguieron conservando su carácter de partidos nacionales y, por ser "entidades de interés público", iban a recibir un generoso apoyo del Estado. A pesar de ostentar posiciones a menudo muy opuestas con respecto a la naturaleza de las reformas electorales deseadas, los partidos han compartido una concepción similar en cuanto a la figura del partido y a su función de representación política. Ello permitió que, en la actualidad, los partidos consolidados gocen de excelentes condiciones legales y materiales para asegurar su existencia.

Sin embargo, en general, la opinión que tiene la población de esos partidos tiende a ser negativa. También lo es la percepción que se tiene de la eficacia del sistema de gobierno democrático.

La opinión negativa sobre los partidos se deriva en parte de la brecha que existe entre la concepción de partido fuerte que promueve la legislación electoral y el deficiente grado de institucionalización de las organizaciones partidistas. Desde luego, los tres principales partidos presentan distintos grados y formas de institucionalización; cada uno tiene circunstancias e historias particulares. Alguno ha tenido dificultades permanen-

tes en la regulación de su vida interna, otros tienen que hacer frente a cambios en su posición en el sistema político, al pasar de la oposición al gobierno o del gobierno a la oposición. El cambio de régimen político ha provocado tensiones importantes en cada uno de ellos. Proyectan frecuentemente la imagen de organizaciones presas de conflictos permanentes e interesadas únicamente en el reparto del poder.

La naturaleza de las relaciones interpartidistas afecta también la percepción que se tiene de la eficacia de los gobiernos democráticos. Pero el estado de las relaciones interpartidistas está mejor de lo que aparenta. El sistema de partidos se ha vuelto más competitivo y plural en todos sus ámbitos territoriales. Las reformas a las reglas de competencia electoral han sido el producto de negociaciones y acuerdos entre partidos. Un número considerable de iniciativas son aprobadas por coaliciones legislativas que agrupan a todos los partidos y una proporción muy importante de leyes del Poder Ejecutivo son aprobadas por el Congreso y, esto, en condiciones duraderas de gobierno dividido.

No obstante, si bien el sistema de partidos se ha vuelto más competitivo, a menudo resulta difícil reconstruir la lógica de esa competitividad. El elector que observa la polarización ideológica en los debates legislativos que tratan de reformas estructurales inalcanzables queda perplejo ante la política de alianzas electorales locales entre los feroces adversarios de San Lázaro. De la misma manera, más allá de las arduas negociaciones en torno a la reforma de las reglas de competencia electoral, no deja de sorprender el *esprit de corps* que expresan las tres grandes agrupaciones partidistas cuando se trata mantener su control de la representación política y de sus privilegios. También llama la atención la aparente imposibilidad de llegar a acuerdos legislativos sobre las reformas importantes, las que buscan solucionar los problemas urgentes del país; en este último caso, parece que sí, la ideología cuenta.

En suma, el sistema de partidos mexicano sigue acomodándose a las transformaciones resultantes del proceso de cambio democrático. Esas transformaciones provocan tensiones internas en los partidos que constituyen un reto para su institucionalización y ponen a prueba el carácter de las relaciones interpartidistas. Todavía queda por encontrar la manera de competir haciendo más eficiente el gobierno democrático. Sobre todo, más allá de los datos estructurales que dan cuenta de partidos y de

un sistema de partidos que bien que mal logran consolidarse, está el reto de superar la percepción negativa de los primeros que existe entre el electorado. Quizá valdría la pena reducir la protección que la ley ofrece a los partidos introduciendo en la legislación electoral elementos que contribuyan a abrir el acceso a la representación política (candidaturas ciudadanas o independientes) y la participación en la toma de decisiones públicas (iniciativa ciudadana y referéndum). De la misma manera, valdría la pena reconsiderar la prohibición a terceros, individuos o grupos apartidistas de hacer propaganda durante las campañas electorales.

En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas directas ante la ciudadanía, los partidos políticos deberían, en su calidad de "entidades de interés público", ser sometidos a los mismos requisitos que las demás organizaciones públicas. Estas medidas contribuirían sin duda a obligar a los aparatos partidistas a responder mejor a las demandas y expectativas de la ciudadanía. Pero más allá de los alicientes institucionales, la solución a los problemas de institucionalización de los partidos pasa por un cambio de valores y prácticas de la clase política que permita engrandecer la naturaleza y el sentido de la actividad política.

4
LA ECONOMÍA POLÍTICA DE UN CRECIMIENTO MEDIOCRE

*Carlos Elizondo Mayer-Serra**

México no ha logrado la tasa de crecimiento económico que sería deseable y posible para un país con las características del nuestro. Las razones de esto son fundamentalmente políticas e internas.

El problema central se encuentra en la capacidad de ciertos grupos para evitar la formulación y puesta en práctica de políticas públicas favorables al interés general que premien el mérito y doten a los mexicanos de verdaderos derechos universales, y en la debilidad y poca intención de nuestra sociedad para imponer esos cambios. Mediando entre los grupos de interés y la sociedad se encuentra un sistema político que no genera los incentivos para propiciar cambios de utilidad general, así como un Estado débil y permeado que no puede enfrentar a los intereses más poderosos que frenan al país, incluida su propia burocracia.

México ha quedado atrapado políticamente en un equilibrio mediocre que no permite mayor crecimiento. Muchos de los actores políticos dominantes en México se conducen conforme a la lógica corporativa del pasado, donde importaba más defender un privilegio que generar instituciones capaces de lograr, por medio de bienes públicos de calidad, una cierta igualdad de oportunidades y derechos universales de verdad, así como mecanismos que hicieran del esfuerzo, el mérito y la competencia los motores centrales para la distribución de beneficios en el mercado laboral, tanto entre las empresas como en el sistema educativo, sobre todo en el nivel superior.

La falta de competencia y de la provisión de derechos universales básicos genuinos en el país no es, por supuesto, el único factor que explica las dificultades de México para crecer. Tenemos problemas serios

* Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos en el Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*carlos.elizondo@cide.edu*>.

en cuanto a la calidad de nuestro capital humano (bajos niveles de educación y salud), infraestructura, Estado de derecho, etc. Sin embargo, varias de estas fallas están relacionadas con la falta de competencia.

En todo caso, los grupos privilegiados, aquellos que por su poder tendrían mayor capacidad para corregir estas deficiencias, no muestran interés en emprender esas reformas, ya que la competencia y un piso común de derechos no les son necesarios para sostener o acrecentar sus actuales niveles de ingreso en su mundo protegido. El resto de la sociedad, por su parte, se refugia en la familia o en organizaciones que defienden su pequeño privilegio, pero no impulsa los derechos universales.

En un sentido, sabemos muy bien qué hacer: nos hace falta mejor educación, más empleo, un mercado interno más fuerte, mayor igualdad de oportunidades, menos corrupción, más seguridad… Muchas de las críticas de la oposición y de los medios de comunicación giran precisamente en torno a esos temas. Por supuesto, hay que tener todo eso y más. Pero tener todo eso es ser desarrollado. Entonces, la pregunta es: ¿por qué no podemos lograr ser desarrollados?

¿Cómo construir una coalición política que rompa con el actual equilibrio subóptimo que impide mayor crecimiento y que beneficia indebidamente a los privilegiados? ¿Cómo generar nuevamente optimismo respecto de los enormes beneficios que los regímenes democráticos pueden dar a los ciudadanos, como por ejemplo, derechos universales e imperio de una ley justa y para todos?

La democracia debería servir para aglutinar a los ciudadanos de cara a los intereses corporativos y propiciar reformas benéficas para las mayorías en el mediano plazo, no sólo mediante el voto, sino también por medio del debate en torno a cuáles han de ser las mejores políticas públicas y cómo pueden ponerse en práctica. Sin embargo, para ello son necesarios liderazgos fuertes, con una estrategia clara para enfrentar a dichos grupos y capaces de explicar bien a la ciudadanía qué se puede ganar, al grado de justificar sus acciones y lograr un apoyo social amplio. Se requiere, también, de ciudadanos que se involucren e informen en el debate de las políticas para poder promover y defender no sólo sus intereses inmediatos, sino derechos para todos. A final de cuentas, el elemento detonador del cambio es una sociedad más dispuesta a presionar

por los cambios que generen beneficios de interés general y que limiten los privilegios. Instituciones mejores que las que tenemos ayudarían a la ciudadanía a organizarse, pues en las existentes no sólo ha faltado organización, sino también compromiso social. Además, para lograr esas instituciones mejores se requiere de una amplia participación.

Un liderazgo presidencial que asuma como propia y estratégica la difusión de información sobre los costos de mantener los privilegios sería fundamental, pero tendría que venir acompañada de una batería de reformas legales diseñadas para emparejar el terreno de juego, tanto en lo político como en lo económico. Diez temas se antojan fundamentales como objeto de estas reformas:

1] el cabildeo en el Poder Legislativo;
2] el sistema electoral, incluidos la reelección, el costo de las campañas, las candidaturas independientes y el acceso a los medios de comunicación;
3] el amparo y la procuración de justicia;
4] el ámbito laboral;
5] la protección del consumidor;
6] la regulación del mercado y la promoción de la competencia;
7] la apertura del mercado energético;
8] el sistema educativo;
9] el sistema de protección de la salud, y
10] el régimen fiscal

El reto central para impulsar mayor crecimiento es construir una relación más productiva entre ciudadanos y gobierno. Ésta pasa por fortalecer al Estado para que el gobierno pueda imponer el interés general sobre los intereses sindicales, empresariales o de cualquiera de los grupos que hasta ahora han frenado el cambio o incluso la mera aplicación de la ley. Ello requiere un Estado más fuerte, pero con pesos y contrapesos que le impidan abusar del poder del gobierno por razones políticas o personales, al mismo tiempo que sí le permitan impulsar reglas de interés general. Un Congreso fuerte y responsable que represente bien las distintas fuerzas y preferencias sociales es fundamental para ese esquema de pesos y contrapesos.

Después de dos siglos de vida independiente, finalmente logramos tener, de manera pacífica, una sociedad democrática en 1997. A pesar de haber pasado por una revolución social y, en parte, justamente por la manera en la que se construyó la gobernabilidad después de la Revolución, seguimos siendo un país desigual en el cual predominan los privilegios, no los derechos iguales para todos, que ha sido la propuesta de cambio desde la Independencia. Romper ese mundo de privilegios no es sólo un acto de elemental justicia, sino una condición necesaria para crecer de forma más elevada y sostenida. No emprender pronto las reformas necesarias es condenar al país a seguir siendo subdesarrollado, desigual y débil.

No es difícil saber cuáles son las mejores prácticas, pero los intereses que ganan con los arreglos actuales han sido suficientemente poderosos como para bloquear el cambio (en algunos casos, incluso envueltos en la bandera nacional). Nos rasgamos las vestiduras porque Brasil está creciendo más que nosotros, pero no hacemos lo obvio: estudiar qué fue lo que hicieron bien y copiarlo, como en el caso de Petrobras. En ningún lugar del mundo ha prosperado una empresa estatal que carezca de incentivos de mercado y esté dominada por un sindicato poderoso; por eso ya no existen.

De cara a la elección de 2012, me parece que debemos exigir a los partidos políticos que digan dónde se colocan ante estos y otros dilemas que México enfrenta. ¿Queremos continuar con un país basado en privilegios o transformarlo en uno en el que prevalezcan los derechos universales, la competencia y el mérito? Sin duda, lo segundo requiere de reformas complicadas, operación y voluntad política para enfrentar a los perdedores, así como una sociedad más involucrada en asuntos de interés general y partidos políticos dispuestos a pagar los costos cuando no hagan bien las cosas, por medio de mayor competencia en el mercado electoral. Es la ruta más difícil, pero la única que nos permitirá llegar a buen puerto, a construir un país desarrollado, con más bienestar para el grueso de los mexicanos.

5
LAS ORGANIZACIONES CIVILES: FORMACIÓN Y CAMBIO

*María Fernanda Somuano**

Evolución reciente de las organizaciones de la sociedad civil

Definimos aquí las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como aquellas asociaciones privadas y relativamente autónomas que proveen a sus miembros y no miembros de bienes o servicios, que están públicamente registradas (tienen personalidad jurídica) y que son subsidiadas por donaciones voluntarias (generalmente provenientes de otras organizaciones no gubernamentales), más que por ingresos derivados de un intercambio comercial, cuotas o votos.

En México, las OSC experimentaron un crecimiento muy importante desde la década de 1980, que estuvo acompañado de una diversificación de sus acciones. Primero, la crisis económica de 1982 y la adopción de medidas para enfrentarla, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, repercutieron directamente en el empobrecimiento de los sectores populares. Asimismo, en estos años la sociedad comenzó a demandar la democratización de las instancias políticas y el combate abierto y firme a la corrupción burocrática y gubernamental. Las nuevas organizaciones se autodefinieron como más participativas e influyentes políticamente que sus antecesoras de los años sesenta y setenta, que se dedicaban a actividades caritativas y tenían un enfoque más paternalista y apolítico.

También durante esta década ocurrieron algunos eventos que tuvieron un efecto importante en el desarrollo de las OSC mexicanas. El primero fue la llegada de grandes oleadas de refugiados políticos que huían de la violencia militar en El Salvador y Guatemala. Varias organizaciones

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fsomuano@colmex.mx*>.

de derechos humanos establecieron diferentes mecanismos de soporte y cabildeo para influir en la política inicial del gobierno mexicano, que había decidido cerrar sus fronteras a los refugiados.

Otro evento importante que condujo a un salto cualitativo en el desarrollo de las OSC fue el terremoto ocurrido en la ciudad de México en 1985. Docenas de nuevas OSC aparecieron de forma independiente, al lado de las agencias establecidas, mientras que nuevas organizaciones sociales surgieron de forma independiente para enfrentar el reto de la reconstrucción.

Ciertas características del gobierno de Carlos Salinas también le dieron algunos rasgos distintivos al crecimiento y forma de las OSC en México. Además, el giro de México hacia el exterior, que se hizo muy evidente con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, legitimó de alguna manera la influencia internacional, lo que también activó a cientos de organizaciones no gubernamentales y de voluntariado que repercutieron en el crecimiento del llamado "tercer sector".

En 1991, la red de asociaciones civiles Convergencia se alió a la Academia Mexicana por los Derechos Humanos y al Centro por los Derechos Humanos de San Luis Potosí para coordinar la supervisión de la elección para gobernador de ese estado, que tendría lugar en agosto de ese año, hecho sin precedentes en la historia electoral del país. A partir de ese momento la observación de las elecciones empezó a convertirse en una tarea que la sociedad civil haría suya.

La década de 1990 vio proliferar organizaciones sociales y civiles en muy diversas áreas de acción y, ante el peligro de perder su eficacia si se mantenían atomizadas, se continuaron formando redes. Tras un esfuerzo de 10 años, en 2004 un grupo de OSC logró que se aprobara la propuesta de Ley Federal de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles.

Las dimensiones del cambio

Indudablemente, uno de los efectos más importantes de las OSC en el sistema político es colocar ciertos temas en la agenda pública y gubernamental. Mediante sus propias alianzas y redes han formulado propuestas, planteado prioridades y debatido públicamente.

La participación en asociaciones civiles también se ha convertido en una herramienta para controlar el poder del gobierno, al vigilar los potenciales abusos y violaciones de la ley y sujetarlas a escrutinio público. De hecho, muchas tienen propósitos relacionados con la construcción de la democracia y que van más allá de la mera formación de líderes. Los esfuerzos no partidistas de muchas de estas asociaciones relacionados con el monitoreo electoral fueron importantes para que los fraudes disminuyeran y, la confianza del votante y la legitimidad de los resultados electorales en México aumentaran desde 1994. Además, la vigilancia del financiamiento de las campañas electorales por las OSC, aunado a la cobertura de los medios de comunicación han forzado a los partidos a empezar a rendir cuentas claras a los ciudadanos sobre la gestión de su gasto.

Otro cambio importante tiene que ver con la existencia de diversos grupos de OSC, que desde hace algún tiempo están construyendo nuevas formas de hacer política, manteniéndose alejados de los partidos políticos. La creación de canales distintos a los partidos políticos para la articulación, agregación y representación de intereses es particularmente importante para dar acceso al poder a los grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, minorías raciales y étnicas, etc.). Esto, sin embargo, no quiere decir que las OSC deban sustituir a los partidos como el actor político más importante de representación y agregación de intereses.

Otro punto de cambio generado por las OSC ha sido su relación con el Estado. A partir de los noventa, un buen número de OSC ha intentado incrementar su autonomía en su relación con aquél, pero buscando cierta interlocución y dejando de lado el discurso claramente antiestatista de sus antecesoras de los años sesenta y setenta.

Por último, otra característica de la nueva forma de hacer política de las OSC es lo que podríamos llamar "la internacionalización de la política". Las OSC y sus redes han encontrado la manera de que grupos, fundaciones y organismos internacionales con sede en el extranjero puedan participar en asuntos políticos nacionales sin generar una feroz reacción nacionalista. Para las OSC los beneficios del involucramiento de actores internacionales son claros. En muchas ocasiones los fondos y recursos que les llegan de extranjero les permiten continuar con sus objetivos y programas. Asimismo, para los actores internacionales es más fácil llevar

a cabo sus proyectos trabajando con la flexibilidad y "legitimidad" de las OSC que con las burocracias gubernamentales.

A partir de lo descrito, podríamos concluir con relativa facilidad, como lo hace mucha literatura sobre la sociedad civil, que el incremento en los niveles de organización de la sociedad en México ha contribuido de manera importante al proceso de democratización del país. Pero, ¿es cierta esa afirmación?

Los límites de la relación entre sociedad civil organizada y democracia

Una de las afirmaciones más comunes en la literatura sobre democratización es la idea de que una sociedad civil dinámica genera una mejor democracia. ¿Cuáles han sido o pueden ser los efectos del crecimiento de las OSC en la consolidación democrática en México?

Si analizamos los estados mexicanos, la evidencia empírica sugiere que el número de OSC no es causa sino consecuencia del nivel de democracia local. Las OSC aparecen en donde se necesitan más, por ejemplo, en donde las violaciones a los derechos humanos son más recurrentes. Más aún, esa evidencia muestra que gran parte de estas organizaciones todavía se mueve dentro de sistemas clientelares. Aunque son muy numerosas, las organizaciones voluntarias y apolíticas en el México rural y urbano han servido muy poco como puentes para lograr la participación política autónoma de los ciudadanos con escasos recursos.

Otra proposición común de la teoría tiene que ver con que las OSC socializan a sus miembros de acuerdo con formas democráticas de comportamiento, tales como la tolerancia, voluntad de compromiso y respeto de puntos de vista diferentes. La evidencia individual muestra que la idea de que las organizaciones civiles necesariamente desarrollan y fomentan valores democráticos en sus miembros no se cumple en el caso mexicano.

Debido a su carácter popular e interactivo con la gente, generalmente las OSC son percibidas como altamente participativas. Esta vez la evidencia muestra que efectivamente los miembros de OSC participan más y tienen más interés en política que los no miembros. Sin embargo, un

hallazgo interesante es la relación que existe entre la pertenencia a OSC y la participación política no convencional. Es decir, ser miembro de una organización voluntaria aumenta la probabilidad de que el ciudadano participe en algún acto político no convencional o de protesta.

Es importante señalar que no todas las organizaciones o asociaciones son igualmente efectivas en apoyar la democracia y, de hecho, algunas tienen efectos negativos directos.

La manera en la que las organizaciones y asociaciones se estructuran internamente puede proveer modelos o patrones tanto para la democracia como para regímenes no democráticos. Aquéllas con una estructura interna que enfatiza la jerarquía y la subordinación pueden ser adversas a la democracia. En México persisten muchas organizaciones clientelares y, además, la gran mayoría de ellas son religiosas, las cuales son verticales y jerárquicas por excelencia y no necesariamente promueven valores democráticos.

La distribución de diversos tipos de asociaciones puede fortalecer o debilitar la democracia. Por ejemplo, hay quienes coinciden en que asociaciones tales como universidades, *think-tanks* políticos y agencias de investigación juegan un papel importante en este proceso de fortalecimiento o debilitamiento mediante la formación de percepciones públicas. Una vez más, en el caso mexicano la distribución de organizaciones está claramente dominada por las organizaciones religiosas, generalmente católicas.

Conclusiones

La relación entre la sociedad civil organizada y la democracia en México parece mucho más compleja que lo que muchos autores habíamos supuesto y lo que otros han encontrado en otros lugares del mundo. Mayores niveles de asociacionismo o densidad organizacional no necesariamente están acompañados de mayores niveles de democracia, al menos en el corto plazo. Las OSC en México han ido ganando espacios importantes en la esfera pública. Sin embargo, aun con los importantes logros que ha conseguido, el sector de las OSC todavía tiene desafíos muy importantes que enfrentar.

1] Es necesario un cambio en la percepción de los funcionarios y políticos sobre el papel y potencial que las OSC tienen como aliadas y colaboradoras en esos procesos (por ejemplo, en tareas de monitoreo, debate público y denuncia de irregularidades y desvíos).
2] Es necesario que las OSC aprendan a identificar con mayor eficacia oportunidades de participación en implementación de políticas y oferta de servicios públicos.
3] Es importante que las OSC avancen en la profesionalización y especialización de su personal, en la formación de redes y alianzas que aumenten sus potencialidades de incidencia, en la búsqueda de fuentes de recursos alternativas al gobierno, en estructuras internas y procesos de toma de decisiones menos jerárquicos, pero más eficientes.

6
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

*Manuel Alejandro Guerrero**

Por décadas, la relación entre medios y régimen político se caracterizó por una serie de intercambios mutuamente benéficos que contribuyeron a legitimar al segundo, a costa del desarrollo de un sistema mediático independiente y profesional. Si bien esta relación no fue una de entera subordinación de los medios ante el régimen, este último sí contaba con una serie de mecanismos —la ley, impuestos y otros de tipo corporativo— para alinear a los medios con sus intereses. En lo político —lo prioritario para el régimen— la regla era la colaboración; en lo económico —lo prioritario para la clase mediática—, su relativa autonomía en un régimen de pluralismo limitado y el esquema de intercambio corporativo que le permitió gran capacidad de maniobra para negociar sus intereses.

El proceso de liberalización política iniciado a partir de los años setenta, las crisis económicas de los ochenta y el surgimiento de una oposición en mejores condiciones de acceder al poder se combinó con un contexto mediático particular de mayor competencia por recursos escasos para dar como resultado una apertura con diferentes ritmos en la prensa, la radio y la televisión.

Sin embargo, la incapacidad del primer gobierno de la alternancia para definir con claridad el interés público en materia de radiodifusión dejó el campo libre para que los medios pudieran imponer su agenda sin contrapesos. Si, en el pasado, los medios habían sido los que reaccionaban ante las iniciativas de acción del Estado, esta vez los concesionarios tomaron la iniciativa frente a un gobierno que no sólo aceptaba sus términos, sino que los defendía públicamente como suyos. El decreto

* Profesor-investigador del Posgrado en Comunicación en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana: <*alejandro.guerrero@uia.mx*>.

presidencial y el nuevo reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de 2002, así como la forma de cabildear la reforma de dicha Ley en 2005-2006 son ejemplos elocuentes. Parecía que se había transitado de un modelo de relación colaborativa, en el que el Estado contaba con mecanismos últimos de control, a otro de imposición mediática.

El proceso electoral de 2006, percibido como resultado directo de lo transmitido en los medios, unificó a una clase política partidista en torno a un asunto: se debía limitar el papel central de los medios en el juego electoral para reducir la posibilidad de que éstos pudieran determinar el poder de los partidos. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la reforma electoral de 2007 responden a este espíritu de reconstruir variables que le restituyan el control sobre los medios. Esta vez la clase política reunida en los partidos y en el Congreso es la que intenta redefinir la relación con los medios de comunicación, la cual ha parecido más orientada a recrear mecanismos de control que a generar un sistema de reglas que garanticen la certeza jurídica en el sector.

Difícilmente podría colocarse a los medios en un papel de víctimas de un sistema sin reglas claras. La libertad de expresión y la independencia de la que han gozado los medios nacionales desde hace más de una década en no pocas ocasiones han sido empleadas a favor de sus agendas económicas, sacrificando criterios periodísticos.

En 2006 se presentó la *Propuesta de indicadores para un periodismo de calidad*, la cual trata el estado de la práctica periodística en México y ofrece una serie de indicadores para evaluarla. De acuerdo con éstos la situación del periodismo profesional es la siguiente:

- *Transparencia en los procesos de construcción y procesamiento de la información*. El periodismo refleja problemas varios, desde sintaxis y narrativas inadecuadas, hasta la imposibilidad de las audiencias y lectores para conocer la jerarquización temática y de procesamiento de datos.
- *Verificación y contextualización de datos e información*. En la mayoría de los casos, los reportajes y notas no ofrecen al público datos verificados ni tampoco un contraste de fuentes. Asimismo, pocas veces se explica el contexto en el que tienen lugar los datos que se presentan.

- *Investigación periodística*. Existen limitaciones en cuanto al uso adecuado y responsable de información, así como de la actitud, experiencia, formación y compromiso del periodista para desarrollar una adecuada metodología de trabajo.
- *Reconocimiento de derechos y obligaciones en la relación entre los periodistas y sus directivos*. En la mayoría de los casos, hay una alta concentración de la toma de decisiones en manos directamente de empresarios y por tanto ajenas a los periodistas.
- *Códigos de ética*. A pesar de que ya hay medios que han hecho públicos sus códigos de ética, no hay todavía un debate crítico desde éstos sobre los posibles abusos y excesos en la cobertura, ni sobre las estructuras y reglas del ejercicio periodístico dentro de las organizaciones mediáticas.
- *Mecanismos de contrapeso a medios, como derecho de réplica, observatorio de medios, defensorías de lectores y audiencias, etc.* En México, el artículo 6 constitucional establece que "el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley". Sin embargo, en el Reglamento de la LFRT de octubre de 2002 se señala en su artículo 38 que si bien cualquier persona puede ejercer tal derecho, para hacerlo valer "el interesado presentará por escrito y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, la solicitud de aclaración pertinente ante la estación de radio o televisión correspondiente, la cual *evaluará su procedencia* a efecto de hacer la aclaración [...] En caso que la estación estime que la aclaración solicitada es improcedente, el interesado tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes". Por lo que respecta a los observatorios de medios y a las defensorías existen ejemplos de los primeros en algunas universidades, como en el Tecnológico de Monterrey y en la Universidad Iberoamericana, y en relación con las segundas, los canales públicos Once y 22 ya tienen este tipo de espacios.
- *Compromiso con la diferenciación entre anuncios publicitarios e información*. Se ha mantenido la práctica de las gacetillas en los que se presenta un anuncio con formato de nota acerca del cumplimiento de programas públicos o se destacan acciones de alguna figura pública.

- *Derecho y acceso a la información*. El total de preguntas que se formulan a la autoridad pública a nivel federal, los medios y los periodistas sólo cubren 10 por ciento.

El sistema mediático ha sido incapaz de jugar un papel en la construcción y el debate de una agenda de transición. Los medios en México parecen seguir más interesados en agendas orientadas por sus intereses inmediatos y de tipo económico.

En este contexto mediático han aparecido dos nuevos riesgos para la consolidación de un periodismo profesional. Por un lado, en algunos estados los gobiernos locales han pretendido reproducir esquemas de relación con los medios basados en clientelismo y en la adecuación de algunas de las prácticas del viejo régimen. Por el otro, ciertos temas suponen riesgos incluso físicos para quienes los abordan en los medios. En el "Mapa de la libertad de la prensa, 2007", de la organización Freedom House, México aparece como un país en el que la prensa es "parcialmente libre". La principal razón es la continua violencia contra periodistas y la impunidad para investigar los crímenes cometidos en su contra.

Puede concluirse que a principios del siglo XXI los medios en México han logrado una serie de condiciones que, en general, son favorables a la libertad de expresión. Sin embargo, aún se encuentran lejos de alcanzar el papel de medios más responsables, más profesionales y más confiables que requiere una sociedad que no ha concluido sus procesos de transición desde un régimen con trazos de autoritarismo y de pluralismo limitado.

7
LOS FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN PÚBLICA

*Jorge Buendía**

Los estudios de opinión pública en democracias occidentales han llegado al consenso de que los ciudadanos cuentan con poca información sobre los asuntos públicos, muchas veces tienen opiniones contradictorias y carecen de estabilidad en sus juicios. En México, sólo 9% menciona que tiene mucho interés por la política, mientras que 65% afirma tener poco o ningún interés. En el mismo sentido, la participación electoral más alta fue de 64% en las elecciones presidenciales de 2000 y la asistencia a las urnas en comicios intermedios ya es inferior a la mitad de la población con derecho al voto: 44.7% votó en 2009.

A pesar de este panorama desolador, los mexicanos emiten opiniones sobre una gran variedad de temas y pueden dilucidar si están a favor o en contra de políticas públicas específicas. En este artículo explicaré las bases sobre las cuales descansa la opinión pública mexicana. En especial, la identidad partidista y la evaluación gubernamental son los dos pilares que anclan y estructuran las opiniones ciudadanas. La relevancia de cada una de ellas depende de la naturaleza de los temas sobre los cuales la población debe pronunciarse.

Para ilustrar los argumentos y sostener las conclusiones de este artículo se analizan dos eventos centrales de la vida nacional en los años 2008 y 2009: 1] la reforma energética que propuso el presidente Calderón y fue finalmente aprobada, en versión modificada, por el Poder Legislativo en octubre de 2008 y, 2] la respuesta gubernamental a la epidemia de influenza AH1N1 que azotó al país en abril y mayo de 2009. Los datos que se utilizaron provienen de dos encuestas nacionales realizadas por Buendía & Laredo S.C. La primera de ellas se realizó del 23 al 27 de julio de 2008 y la segunda del 8 al 12 de mayo de 2009.

* Director general de Buendía & Laredo, S.C.: <*jorge@buendiaylaredo.com*>.

Heurísticos y opinión pública

A pesar del poco interés sobre los asuntos públicos, los ciudadanos pueden opinar sobre diversos temas porque sus juicios están basados muchas veces en heurísticos o atajos informativos.

En el mar de ignorancia política en el que navega el ciudadano mexicano, hay dos salvavidas que le permiten llegar muchas veces a buen puerto: la identidad partidista y la evaluación del gobierno en turno. Ambos elementos pueden ser complementarios, pero son cruciales para entender una actitud central para la toma de decisiones: la disyuntiva entre continuidad y cambio, entre reforma y *statu quo*.

Identidad partidista

Un gran malentendido en torno a la opinión pública mexicana es la percepción sobre los partidos políticos. Si bien la mayoría de la población tiene una pésima opinión de la categoría "partidos políticos" y frecuentemente los ubica en la parte baja de la escala en cuanto a confianza y credibilidad, también es cierto que las encuestas arrojan que aproximadamente dos de cada tres mexicanos se identifican con un partido político. Esta aparente paradoja tiene su origen en el hecho de que la identidad implica pertenencia a un grupo, pero también rechazo a los otros grupos. En su versión más pura, ser perredista también implica ser antipanista y/o antipriista.

La identidad con un partido permite a la población entender el mundo político. A partir de la posición que toma su partido, el ciudadano puede inferir si una acción gubernamental o una propuesta legislativa le beneficia o le perjudica. El partido y sus líderes ofrecen "señales" a sus simpatizantes sobre diversos temas y esto permite al ciudadano, incluso con poca información, tener una posición en torno a complejos temas de política pública. Más aún, las posturas de los grupos contrarios son información que facilita la toma de decisiones del individuo. Un panista puede ignorar muchas cosas sobre una propuesta, pero si sabe que López Obrador o el PRD la han planteado, probablemente estará en contra. La identidad con un partido, así como cualquier otra forma de identidad implica antagonismo hacia los otros, especialmente cuando

la visión de los otros es parte integral de la visión que se tiene de uno mismo.

La evaluación gubernamental

Una de las claves de la opinión pública y de los procesos electorales es entender la adhesión al *statu quo* y la propensión al cambio. Continuidad *versus* cambio es un eje crucial para estructurar la opinión pública tanto de México como de otros países (recuérdese sólo la elección mexicana del año 2000 o la reciente victoria de Barack Obama en Estados Unidos). Detrás de la adhesión al *statu quo* o la propensión al cambio encontramos la evaluación retrospectiva de la situación personal, o del país, y su corolario, la aprobación de las autoridades, en particular del Presidente de la República. Cuando las cosas van bien, los individuos se muestran renuentes a modificar el *statu quo*, pero cuando las circunstancias empeoran hay un contexto favorable para el cambio. Ello significa que estarán más dispuestos a votar por un partido opositor o que serán más proclives a respaldar una reforma económica cuyos beneficios están en el futuro.

En este contexto, la figura presidencial significa un poderoso heurístico para los ciudadanos. Los panistas, al igual que los priistas en el pasado, tienden a respaldar las acciones del primer mandatario, aun cuando desconozcan las características generales de las mismas o sus implicaciones. La confianza en el presidente se extiende a sus actos. La manera en la que los ciudadanos leen las acciones presidenciales está condicionada por la popularidad del jefe del Ejecutivo. Un presidente impopular generará rechazo hacia sus propuestas, pero la gente tenderá a creer en las promesas presidenciales si tiene una opinión favorable de su persona y de su gobierno.

En resumen, la identidad partidista y la percepción del rumbo del país y del gobierno ayudan a ciudadanos poco informados a estructurar sus opiniones y a entender el mundo político. La falta de información del ciudadano mexicano se compensa gracias al uso de estos heurísticos. Ellos le ayudan a entender si una acción o propuesta legislativa le beneficia o le perjudica, independientemente de cuán complejos puedan ser estos temas.

La reforma energética

Las élites, en especial la élite política, son el motor detrás de la opinión pública. Cuando éstas se dividen es altamente probable que el electorado también lo haga; cuando hay consenso entre ellas, la opinión pública se muestra monolítica. En esta visión elitista, la población sigue las "pistas" que le proporcionan los cuadros dirigentes de la sociedad y refleja sus divisiones. Es una visión arriba-abajo de la opinión pública.

En el tema de la reforma energética, la élite política mexicana mostró fuertes divisiones sustentadas principalmente en visiones partidistas encontradas. Como era previsible, el PAN respaldó ampliamente la iniciativa presidencial mientras que, como también era previsible, el PRD manifestó su rechazo desde un principio. El PRI, por otra parte, manifestó posturas más vagas, aunque en su interior también se expresaron posiciones antagónicas.

En el mes de julio de 2008, en medio del debate partidista sobre la reforma, se llevó a cabo una de las encuestas nacionales de Buendía y Laredo, S.C. Los resultados de la encuesta señalan que la opinión pública respecto a la propuesta de reforma energética, que ya se encontraba en manos del Senado, estaba dividida: 37% estaba en contra de la iniciativa presidencial y 24% estaba a favor. El resto (39%) mantenía una postura neutral o no sabía qué opinar.

Para identificar los factores que explican la oposición a la iniciativa presidencial utilizamos una regresión logística ordenada. Los resultados son consistentes con nuestras expectativas: los ciudadanos respaldaron las posturas de los partidos con los que simpatizan: los panistas aprueban la iniciativa presidencial, mientras que los perredistas se oponen (los resultados son estadísticamente significativos). Los simpatizantes del PRI, en cambio, se quedaron atrapados en la ambivalencia de su partido y muestran una posición neutral. Así, un simpatizante del PAN tiene 37% de probabilidad de apoyar la reforma, mientras que un perredista tiene una probabilidad de sólo 20%. Los priistas, al igual que su dirigencia, mantienen una posición intermedia: 30% apoya la iniciativa presidencial.

A pesar de la complejidad del tema de la reforma energética, los ciudadanos abordaron el tema desde su lente partidista. Los planteamientos de las élites partidistas fueron fundamentales para guiar a sus bases y

el análisis muestra la coincidencia de opiniones entre ambos. La identidad partidista fue el heurístico que permitió a los mexicanos tomar posición en el difícil tema de la reforma energética.

En el modelo estadístico también incluimos una variable relacionada con la opinión sobre el rumbo del gobierno del presidente Calderón. Los resultados también confirman nuestras expectativas: quienes están satisfechos con el rumbo de su gobierno son quienes tienden a expresar menor apoyo a la iniciativa presidencial. En cambio, quienes están descontentos con el rumbo gubernamental son una base de apoyo para la reforma calderonista. Estos resultados aparentemente contradictorios se explican porque la gente se aferra al *statu quo* cuando percibe un entorno favorable. Así, los descontentos resultaron aliados inesperados del presidente Calderón en su esfuerzo por cambiar la regulación de la industria petrolera en México. Ésta es una lección que todo presidente reformista no debe olvidar: aun los insatisfechos pueden convertirse en base de apoyo si se maneja la estrategia adecuada.

Los mexicanos y la epidemia de influenza AH1N1

El 23 de abril de 2009 se dio a conocer que el país vivía una epidemia de influenza, de cepa hasta entonces desconocida, y se determinó la suspensión de actividades escolares en el Distrito Federal y el Estado de México en todos sus niveles, dándose también a conocer las medidas preventivas que la población debía seguir: evitar sitios concurridos o asistir a eventos multitudinarios, mantenerse alejados de personas con insuficiencia respiratoria, lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón y no saludar de beso ni de mano, entre otras. Días después se dio a conocer la cancelación de actividades escolares en todo el país y la suspensión de toda actividad no esencial en el Distrito Federal.

Lo más trascendente para el presente artículo es conocer las razones de la obediencia ciudadana a las instrucciones gubernamentales para prevenir la influenza. Los resultados de una encuesta conducida pocos días después de la suspensión de actividades muestran que una proporción abrumadora de mexicanos acató las recomendaciones gubernamentales: 85% declaró lavarse las manos con mayor frecuencia que antes y

siete de cada 10 entrevistados evitó asistir a lugares públicos o concurridos. Prácticamente la mitad de los entrevistados señaló que usó un tapabocas. En general, 92% de los mexicanos acató por lo menos una recomendación para prevenir la influenza y la gran mayoría (65%) aplicó por lo menos cuatro de las medidas preventivas. Lo anterior es sorprendente si consideramos que sólo 2% de los entrevistados dijo conocer a alguien que hubiera enfermado de influenza y 61% mencionó que consideraba poco o nada probable contagiarse de ella.

A diferencia de la reforma energética, el tema de la influenza suscitó el consenso de los principales actores políticos. Incluso el presidente Calderón y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, entraron en una espiral competitiva por el control del manejo de la crisis. La respuesta de las autoridades federales y estatales fue inmediata y contundente y la opinión pública así lo reconoció: 70% calificó el manejo de la crisis por parte del presidente Calderón como excelente o bueno. Un porcentaje similar (69%) expresó su aprobación a las acciones de sus gobernadores para detener y controlar la influenza.

Para identificar los determinantes de la obediencia de los ciudadanos a las medidas gubernamentales, se utilizó una regresión logística dicotómica que tenía como variable dependiente la obediencia a las recomendaciones emitidas por las autoridades. El análisis estadístico muestra que, como era de esperarse, los mexicanos no utilizaron sus identidades partidistas al obedecer o desobedecer las recomendaciones de las autoridades debido a que existió un consenso entre la élite política. Ninguna de las variables relacionadas con la identidad partidista alcanzó significancia estadística.

El análisis muestra que la evaluación de las autoridades fue el heurístico utilizado por los mexicanos para formar su juicio en medio de la crisis. Dado que 98% de los mexicanos no había tenido contacto directo con la enfermedad, la crisis de la influenza fue un tema de credibilidad en las autoridades. La decisión de acatar las recomendaciones descansó en la satisfacción con la gestión de los gobernantes: quienes aprobaban el desempeño como presidente de Felipe Calderón tomaron más medidas preventivas que quienes estaban descontentos con su trabajo. Igualmente, quienes estaban satisfechos con el rumbo del gobierno de Calderón tomaron más medidas preventivas que quienes demandaban un cambio

de rumbo. Lo anterior muestra la centralidad de la satisfacción con el desempeño gubernamental en la vida pública. Incluso un tema despolitizado y de naturaleza médica se ve afectado por la política.

Conclusiones

A pesar de la indiferencia ciudadana en un sinnúmero de asuntos públicos, las opiniones tienen patrones predecibles. En especial, la opinión pública mexicana se puede entender mediante el lente partidista y la evaluación de las autoridades. Éstas son las dos principales determinantes de lo que piensan los ciudadanos en una gama amplia de temas. La población puede saber poco o nada de muchos temas, pero al final logra pronunciarse sobre ellos.

La centralidad del trabajo presidencial en la vida cotidiana significa una oportunidad para la rendición de cuentas, incluso en forma extrema. El uso de la aprobación como heurístico multiplica el capital político del Presidente: buenos niveles de aprobación tendrán externalidades positivas en ámbitos inesperados, como el de la salud pública. Para infortunio del titular del Ejecutivo, la misma lógica aplica cuando su popularidad está a la baja.

Quizá el aspecto más preocupante de la opinión pública, tanto mexicana como de otros países, es su dependencia de la actuación de las élites. Los mexicanos siguen las "pistas" de los partidos con los que simpatizan. Cuando la élite política está polarizada, como es el caso de México después de la elección de 2006, las "pistas" que siguen los ciudadanos pueden tener poca o nula relación con el tema de interés. Para el PRD y sus partidos aliados, el debate sobre la reforma energética de 2008 probablemente tuvo más que ver con la elección de 2006 que con las virtudes y defectos de la iniciativa presidencial. Si las élites no debaten de manera racional, la opinión pública tampoco lo hará.

La calidad de la opinión pública depende de la calidad de la información que recibe. En esta materia, la responsabilidad rebasa a las élites partidistas y apunta directamente hacia los medios de comunicación, en especial la televisión y la radio. Cuando la cercanía entre la élite política y los medios es tal que muchos temas se dejan fuera de la agenda o, todavía peor, cuando los medios ofrecen visiones parciales de la realidad,

la opinión pública se verá seriamente afectada. Poco importa que esté en contra de una medida gubernamental si los medios de comunicación no lo saben o no lo transmiten. En última instancia, el peso político de la opinión pública depende de los canales que tiene para manifestarse. En México el trecho por recorrer es todavía largo…

8

EL ESCÁNDALO INTERMINABLE. APUNTES SOBRE EL SISTEMA DE OPINIÓN PÚBLICA

*Fernando Escalante Gonzalbo**

La vida pública en México, en el cambio de siglo, fue particularmente agitada. El país vivió entre sobresaltos, en un clima de amenazas y escándalos que parecían cada vez más graves, desde la elección de 1988 hasta la rebelión zapatista, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari, la investigación de los gastos de campaña del año 2000, las protestas tras la elección de 2006. Sólo a título de ejemplo: en 2008, el que fuera secretario general del PAN, Manuel Espino, publicó un libro titulado *Señal de alerta*; Porfirio Muñoz Ledo, como dirigente del Frente Amplio Progresista, publicó *La ruptura que viene: crónica de una transición catastrófica*. Se entiende la necesidad de títulos llamativos, sobre todo en la literatura panfletaria, pero no deja de ser significativo que el tema básico sea el peligro y no la esperanza, la libertad, el desarrollo o cualquier cosa semejante. El mensaje es indudable y repetido: vivimos amenazados, en un periodo turbulento. E inmersos además en una densa trama de corrupción.

Es lo primero que llama la atención. Lo segundo, la presencia de los intelectuales en el espacio público: intelectuales que firman desplegados y manifiestos, que figuran constantemente en la prensa, la radio, la televisión y que asumen una especie de "liderazgo moral". No que antes no hubiera intelectuales o que no tuviesen un lugar en el espacio público —Vasconcelos, Reyes, Torres Bodet, Novo—, pero nunca habían tenido una presencia tan cotidiana, nunca una fama parecida.

Ambos rasgos forman parte de una nueva configuración del sistema de la opinión pública: más plural, más *politizado* y sin duda mucho más

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fescalan@colmex.mx*>.

espectacular, en cualquier sentido que se le quiera dar a la palabra. Y que es consecuencia de la transición política del fin de siglo, pero sobre todo de la transformación de los medios —editoriales, prensa, radio, televisión—, integrados ya como industria del espectáculo. Me interesa sobre todo ver los cambios en lo que llamo el sistema de la opinión pública, en el entendido de que es eso: un sistema, estructurado, cuyo eje está en la industria editorial.

A partir de los años noventa, con el deterioro del régimen revolucionario, el sistema de la opinión pública se hace intensamente político: en los periódicos ganan importancia las páginas de opinión, donde empiezan a figurar regularmente los intelectuales más reconocidos, en la radio aparecen largos programas de noticias cada vez más incisivos, se multiplican también en la televisión los programas de análisis y discusión de asuntos políticos (llega a haber en la televisión abierta dos y tres programas todos los días: algunos con entrevistas, reportajes, otros tan solo con mesas de debate). Y los temas que son motivo de escándalo se suceden, uno tras otro. En un primer momento, los grandes sucesos: el asesinato del cardenal de Guadalajara, Posadas Ocampo, la aparición del EZLN, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu; el gran tema —casi único— es la *transición democrática*, cuya discusión se apoya en un impreciso pero amplísimo consenso "antipriista".

De 2000 en adelante cambia el tono, se hace mucho más agresivo y se impone una creciente, áspera polarización.

El cambio político coincide con un cambio en la estructura del mercado del libro y de las prácticas de lectura en todo el mundo. Si algunos rasgos son más acusados en México es sólo porque prácticamente ha desaparecido la industria editorial nacional. Aparte del Fondo de Cultura Económica y unas cuantas editoriales minúsculas, artesanales, no hay casi nada en el nuevo siglo.

Entre 1970 y 1990 cambió el mundo de la edición en todas partes. Hasta entonces las casas editoriales eran —salvo excepciones— pequeños negocios, con frecuencia negocios familiares, de ciclo muy lento, con tasas de ganancia relativamente pequeñas (alrededor de 4%, poco más); cada sello tenía una personalidad propia, más o menos según el gusto del editor, y los libros de mayor venta o de venta más rápida servían para cubrir las pérdidas o la más lenta recuperación de la inversión de otros

que, sin embargo, servían para dar prestigio al catálogo. Era un mercado pequeño y muy diversificado, en el que sólo se hacían grandes negocios con la venta de libros de texto.

El panorama es hoy enteramente distinto: unos cuantos grandes grupos empresariales controlan casi todos los sellos conocidos y hasta 75% del mercado, a veces más. Son todos ellos lo que se llama empresas "multimedia", es decir, que aparte de editoriales tienen periódicos, revistas, cadenas de radio y televisión, productoras de discos, de cine, y son también multinacionales, con filiales o sucursales en numerosos países y con frecuencia en varios idiomas.

En México, la industria editorial es minúscula, básicamente escolar, subsidiada y periférica. Es un mercado entre cuatro y seis veces menor al español, por ejemplo, con más del doble de población; ajustando las cifras, resulta que 75% de los libros que circulan en el país son textos para educación básica y media, y hasta 90% son escolares, si se incluye a la educación técnica y superior; alrededor de 30% de los ingresos de la industria proviene de compras del gobierno, coediciones y otras formas de subsidio; y en todos los aspectos —volumen de ventas, porcentaje de importaciones, subsidios, producción— dominan absolutamente el mercado los cuatro mayores grupos editoriales de lengua española: Planeta, Anaya, Santillana y Random House, con alguna presencia en textos de educación básica de Pearson y McGraw-Hill.

¿Qué significa eso para la vida pública? En primer lugar, hay una distancia creciente —producto de la nueva industria— entre el gran público de lectores ocasionales, que conoce casi exclusivamente la oferta masiva de novedades, reconoce tan solo los nombres del *star system* y se forma sobre todo a partir de la televisión, y una minoría muy reducida, acaso 1% de la población, probablemente menos, que puede formarse una opinión propia, tiene acceso a la producción de editoriales pequeñas y marginales, también a lo que se publica en otros idiomas.

En segundo lugar —y es consecuencia de lo anterior—, la opinión dominante en los medios, la que forma el sentido común, es la de ese pequeño grupo que forma el *star system*, que depende absolutamente de los medios masivos. No hay ningún vehículo rutinario para que las discusiones de los especialistas, que se ventilan en los circuitos académicos, lleguen a un público mayor. Digámoslo en términos más concretos: no

hay en México la cantidad suficiente de lectores habituales para que circule ni siquiera una revista de "diálogo culto", de las que sirven como correa de transmisión entre la reflexión académica y la difusión para el gran público. En sus primeros años, *Plural*, *Vuelta* y *Nexos* cumplieron con esa función en alguna medida; con el paso del tiempo vienen a ser cada vez más revistas de divulgación: con un censo de autores corto y repetido, de nombres famosos, y básicamente con la reiteración de los temas y los argumentos que aparecen en los demás medios, en la prensa diaria y en la televisión.

El negocio de los grupos editoriales, lo mismo que el de los medios, depende de mantener el circuito de las celebridades relativamente cerrado, con sus nombres representativos de la izquierda, la derecha, el feminismo, el indigenismo, el libre mercado o el Estado de derecho. Y en eso, el ciclo del sistema de la opinión pública en México ha coincidido con el ciclo mundial de la nueva industria del espectáculo.

En términos generales, lo que puede esperarse en el futuro inmediato es más de lo mismo: un sistema de opinión pública básicamente escandaloso, superficial, mal informado, de inclinación antipolítica. No es imaginable ningún medio que sustituya a la televisión ni tampoco una transformación del público mexicano que ponga mayores niveles de exigencia. No hay motivos para esperar un aumento en la proporción de lectores habituales ni de lectores de prensa tampoco.

La nueva legislación electoral aprobada en 2007 sólo tiene como propósito impedir las formas más groseras de extorsión de las empresas de radiodifusión y teledifusión. Las nuevas tecnologías teóricamente permitirían la existencia de un mayor número de empresas de radio y teledifusión; en la práctica, no es fácil un cambio legislativo importante: Telmex podría convertirse en un tercer competidor en oferta televisual, pero poco más.

La Ley de Fomento de la Lectura y el Libro, aprobada en 2008, es un paso vacilante y tímido en un terreno que ningún grupo político considera prioritario: la idea de la promoción de la lectura se reduce, todavía, a la publicación de libros baratos o regalados y la dotación de las bibliotecas de aula en las escuelas públicas; no hay en las instituciones públicas ni siquiera un diagnóstico serio sobre las prácticas de lectura en México, de modo que las iniciativas se siguen orientando a partir de

intuiciones bastante imprecisas y, en general, equivocadas. La reforma educativa, igualmente anunciada en 2008, en caso de tener algún éxito, sólo ofrecería resultados en un plazo de 10 o 15 años y no incluye ninguna novedad en lo que se refiere a programas de lectura. Es decir, nadie, entre los actores políticos relevantes se ha tomado en serio la formación del sistema de opinión pública en México.

Nada indica que pueda haber cambios significativos en ese oculto —o discreto— corazón de la vida pública que es la industria editorial. Seguirán —en el mundo, porque ése es su horizonte— con lento movimiento de mastodontes, las fusiones de los grandes grupos y se abrirá algo más, en consecuencia, el espacio para las pequeñas editoriales, de incidencia marginal. No habrá ni más lectores ni mejores lectores, no habrá un público más exigente.

Eso significa que en el centro del sistema de opinión pública seguirá estando la televisión, con capacidad para imponer el tono general e incluso los temas, con una baraja corta de celebridades para mantener su prestigio. Sobrevivirán las docenas de periódicos que se publican actualmente, aunque sólo tres o cuatro tengan alguna influencia; algo podría cambiar si cualquiera de ellos se decidiera a formar una escuela de reporteros y comenzase a publicar información original, contrastada, creíble, pero no hay un público que lo exija: incluso las faltas de ortografía y los errores de sintaxis, en las notas y en los titulares, se han hecho tan frecuentes que no llaman la atención.

9

DE LA CONDUCCIÓN GUBERNAMENTAL AL CONTROL PARLAMENTARIO: 30 AÑOS DE REFORMAS ELECTORALES

*Jacqueline Peschard**

La revisión de las mecánicas de negociación de las reformas electorales en México durante los últimos 30 años da cuenta de los cambios profundos que se han producido en las formas del quehacer político del país, los cuales, en buena medida, han sido impulsados por la propia matriz electoral.

En mi opinión, a lo largo de estos tres decenios pueden identificarse dos grandes mecánicas de negociación electoral que corresponden no sólo al régimen político en el que se enmarcan, sino también al horizonte que se tiene en la mira de la reforma, es decir, a lo que propiamente estaba en juego en la negociación —adelantarse a un posible conflicto, cambiar para recuperar legitimidad, modificar la ley para asegurarse márgenes de maniobra, etc. Así, durante la época en que estuvo vigente el hiperpresidencialismo con partido hegemónico, la negociación para la reforma estuvo concebida, conducida y en buena medida controlada desde el gobierno y el objetivo era establecer reglas para que las fuerzas políticas que habían estado excluidas pudieran participar en los procesos institucionales de lucha por el poder. Se trataba de ganar legitimidad para el régimen "autoritario pero incluyente" y, dado que las reformas demandaban nuevos espacios de interlocución para las minorías, las reformas sucesivas fueron incorporando a los partidos de oposición al diseño y aprobación de las modificaciones legales, en buena medida porque ganaron terreno en las lides electorales.

En cambio, después de la alternancia en el Ejecutivo federal, en el contexto de gobiernos divididos y una pluralidad implantada, el control

* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: <*jacqueline.peschard@ifai.org.mx*>.

sobre la negociación para las reformas electorales se trasladó al Congreso, dejando al Ejecutivo como un actor más. En este esquema enmarcado por la competencia efectiva, la mecánica de la negociación se tornó más compleja e incierta, requiriendo de un número mayor de tramos de entendimiento para lograr la aprobación de una reforma.

Durante los 30 años de reformas electorales, la demanda de cambios normativos tuvo un motor común, la desconfianza en la organización de las elecciones, ya fuera por la identidad entre la autoridad electoral y el gobierno, por la falta de espacios institucionales de competencia o por las asimetrías en los recursos de los contendientes.

Mientras que la reforma de 1977 fue concebida desde el gobierno federal para abrir espacios de participación institucional y de representación para las fuerzas políticas excluidas e incluso antisistémicas, la reforma subsecuente de 1986 fue diseñada en el mismo marco institucional, pero con un ordenamiento partidario plural que resultaba amenazante para el *statu quo*. En efecto, la reforma que dio lugar al Código Federal Electoral fue dirigida y orientada por el gobierno y su partido, sin necesidad de incorporar demandas sustantivas de los partidos minoritarios y con objeto de ampliar los espacios de control y representación para el partido del régimen.

Si bien es cierto que las reformas de 1989-1990 y de 1993 y 1994 se explican en buena medida por la crisis de legitimidad planteada por la elección presidencial de 1988, todavía estuvieron diseñadas y guiadas por los cálculos del gobierno federal, aunque para ser aprobadas requirieron del concurso de alguno de sus dos principales adversarios políticos. Es el periodo de la "bilateralidad" de los procesos de negociación (mediante los acuerdos entre el PRI y el PAN) para hacer viables las reformas electorales, en el entendido de que aunque los partidos de oposición todavía no lograban disputarle efectivamente el predominio al partido del régimen, ya contaban con recursos ideológicos suficientes para cuestionar la legitimidad de un proceso de reforma y hacer obligatorio tomar en cuenta parte de sus demandas.

La reforma de 1996 todavía se construyó en el contexto de un gobierno federal unificado, pero ya solamente con partido dominante, debido a que habían surgido espacios de competencia efectiva en algunos estados del país. A pesar de que el gobierno siguió conduciendo la refor-

ma electoral, la interlocución con los partidos de oposición y con el Congreso fue obligada y no discrecional, por lo que los contenidos de la reforma fueron producto de una negociación plural. Dicho de otra manera, la reforma de 1996 se negoció en un espacio abierto y convocado por el gobierno federal, pero ocupado por las directivas nacionales de los principales partidos políticos que ya para entonces habían conquistado su derecho a ser tomados como interlocutores efectivos. La declarada voluntad política del gobierno del presidente Zedillo fue clave para dotar de profundidad a la reforma, pero el contexto de competencia y pluralidad que ya existía en el país fue la condición necesaria.

El alcance de cada una de las reformas caracterizadas por negociaciones conducidas por el gobierno federal se explica en razón del impacto de cada una de ellas sobre el terreno electoral y político, ya que mientras que la reforma preventiva de 1977 tuvo vigencia durante nueve años, la "reactiva" de 1986 duró solamente dos años porque no pudo sobrevivir a la crisis electoral de 1988. Las reformas de 1989 a 1994 se enmarcan en un contexto en el que las elecciones habían devenido ya espacios de protesta y de conflicto políticos que todavía no podían resolverse por los cauces electorales institucionales, requiriendo la intervención política del gobierno federal. Ante una mayor capacidad de presión de los partidos de oposición, el gobierno federal echó mano de su todavía amplio margen de maniobra para mantener el control sobre las elecciones, que eran cuestionadas por varios flancos. Es por ello que dichas reformas tuvieron apenas una duración de entre uno y tres años.

La reforma de 1996 cuyo procesamiento fue más largo que el de sus predecesoras tuvo, en cambio, una vigencia de 11 años, en buena medida porque atendió las demandas históricas de los partidos de oposición para garantizar elecciones libres, justas y competidas, además de que abarcó los ámbitos administrativo y jurisdiccional de las elecciones.

La reforma de 2007-2008 se entiende como la condensación de los cambios ocurridos durante los 30 años anteriores no sólo en el sistema electoral, sino en el de partidos y en el propiamente político. Fue una reforma enmarcada en una democracia electoral vigente, en donde la competencia política era parte del panorama cotidiano y ello conllevaba la extensión del número de actores políticos relevantes. Es por eso que la pieza central del proceso de negociación de la reforma ya no fue el

Ejecutivo federal ni las directivas nacionales de los partidos políticos, sino la estructura oficial del Congreso federal con una composición plural. En este caso, sin partido dominante o con mayoría absoluta en el Congreso, la buena operación política, con tramos distintos de encuentro y negociación, fue clave para edificar los acuerdos necesarios.

A lo largo de los últimos 30 años, el móvil que impulsó las reformas electorales fue cambiando también en razón de la relación de las fuerzas políticas y de lo que estaba en juego en las coyunturas. De esta manera, si inicialmente la razón para promover una reforma electoral dependió estrictamente de los cálculos del poder, posteriormente fue demandada por situaciones críticas y/o contextos desafiantes a los que el gobierno se vio obligado a responder, pugnando porque las reformas electorales sirvieran para reducir los niveles de tensión o de enfrentamiento.

Así, el resorte principal de la reforma electoral de 2007-2008 fue la crisis de legitimidad del gobierno y de las instituciones electorales, provocada por los resultados tan cerrados de la elección presidencial de 2006 que se había disputado entre dos fuerzas ideológicamente contrapuestas.

Al igual que en 1996, todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso respaldaron la reforma constitucional de 2007, gracias a que los legisladores de las principales fracciones parlamentarias reconocieron su incapacidad para allegarse los votos necesarios para aprobar por sí solos la nueva ley. El hecho de que la aprobación de la reforma dependiera de la negociación orquestada por los propios legisladores los hizo más responsables.

Si el primer esquema de negociación para las reformas políticas se superó estableciendo la pluralidad y la competencia políticas, el segundo esquema caracterizado por el protagonismo del Congreso federal habrá de acompañar a los futuros procesos de reforma electoral en años venideros. Dicho de otra manera, la extensión y diversificación de los actores políticos relevantes que ha traído la democracia electoral en nuestro país ya no tiene marcha atrás, por lo que de aquí en adelante las negociaciones para futuras reformas electorales o políticas estarán determinadas por la participación del Poder Legislativo con su pluralidad característica.

En ese mismo sentido, la centralidad que ha adquirido el Poder Legislativo en este nuevo escenario deriva necesariamente en su mayor respon-

sabilidad en el procesamiento efectivo de las futuras reformas electorales, sobre todo considerando la ausencia de factores o incentivos capaces de reducir el eventual estancamiento de las negociaciones en el Congreso mexicano. De ahí la fuerte insistencia en modificaciones legales que limiten su pluralidad o proporcionalidad, en mecanismos que permitan dar mayor continuidad o responsabilidad a los legisladores, como la reelección inmediata, o bien, para acotar los tiempos para procesar los dictámenes legislativos, entre otros.

Finalmente, si bien llama la atención que las tres reformas electorales más profundas de los 30 años analizados fueron aprobadas prácticamente por el consenso de las principales fuerzas políticas, debido a los retos previsibles derivados de contextos políticos cada vez más competidos, es posible que las próximas reformas sólo se logren con votaciones mayoritarias. Más allá de los necesarios ajustes a la normativa electoral vigente, en el mediano plazo se vislumbran reformas encaminadas a introducir cambios en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que, sin llegar a transformar el sistema de gobierno, sí permitan darle agilidad a los procesos legislativos.

En todo caso, la mayor preocupación de los actores políticos estará en encontrar nuevas fórmulas de colaboración en un marco de pluralidad que ya identifica al sistema político mexicano.

10

DE LA HEGEMONÍA AL PLURALISMO: ELECCIONES PRESIDENCIALES Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL, 1976-2006

*Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz**

Tres preguntas guían este trabajo: ¿cómo podemos clasificar las elecciones presidenciales en México entre 1976 y 2006?, ¿cuáles han sido los principales cambios en el comportamiento electoral de los mexicanos en los últimos 30 años?, ¿qué factores explican ese comportamiento en nuestros días?

Hacia una tipología de las elecciones presidenciales

A partir de dos dimensiones —situación del electorado y resultado del partido mayoritario— elaboré una tipología de elecciones presidenciales que distingue entre elecciones: críticas, de mantenimiento, divergentes y de conversión.

En las elecciones "críticas" el partido gobernante pierde y hay cambios significativos en las hendiduras electorales. Por el contrario, en las de "mantenimiento" el partido gobernante gana, hay continuidad en las hendiduras electorales y, por lo tanto, en las bases de apoyo del partido gobernante. En las elecciones "divergentes", si bien el partido gobernante pierde, esta derrota no se debe a un cambio significativo en las divisiones electorales. Por último, en las elecciones presidenciales de "conversión" el partido gobernante triunfa, pero hay cambios significativos en la situación del electorado. En términos de la tipología, las elecciones presidenciales en México se agruparían entre 1970 y 2000 de la siguien-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*yortega@colmex.mx*>.

te manera: las de 1970, 1976 y 1982 serían de "mantenimiento"; las de 1988 y 1994 serían de "conversión", mientras que las del año 2000 se considerarían "críticas".

La elección de 2006 es un caso complicado, aunque bien podría ser una elección de "conversión", sobre lo que volveré al final del trabajo. Para ir más allá de elecciones particulares podemos distinguir tres etapas o periodos de estabilidad e inestabilidad electoral: *a*] de la hegemonía a la crisis (1970-1982); *b*] de fractura de la hegemonía y pluralismo limitado (1988-1994), y *c*] la alternancia y el pluralismo (2000-2006).

De la hegemonía a la crisis, 1970-1982

La reforma electoral de 1973 y las elecciones sin alternativa de 1976. En 1973, el presidente Echeverría propuso una reforma electoral limitada. Sin embargo, por diversas circunstancias, en las elecciones presidenciales de 1976 sólo se presentó un candidato: José López Portillo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Fue evidente que las reformas políticas de 1973 no habían abierto el espacio político necesario para conseguir un sistema más representativo.

El "triunfo" electoral de 1976 se basó en la exclusión de actores políticos relevantes y en una política económica expansionista. Sin embargo, al crecimiento acelerado de la década de 1970 siguió una crisis económica que obligó al gobierno de López Portillo a iniciar un programa de estabilización basado en un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En esas circunstancias se inició una nueva reforma electoral.

En las reformas de 1977 hubo amnistía política, que permitió a grupos importante de ex guerrilleros y presos políticos participar en las nuevas instituciones; acceso a los medios de comunicación masiva para los partidos de oposición y legalización de los partidos de izquierda: el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Mexicano de los Trabajadores. Estos cambios transformaron la estructura de oportunidades políticas, pero no fue la izquierda, sino la derecha, dirigida por el Partido Acción Nacional (PAN), la que aprovechó primero las reformas.

Fractura de la hegemonía y pluralismo limitado, 1988-1994

Las elecciones de 1988 trajeron una nueva sorpresa, el despegue electoral de la izquierda, que se debió a tres factores principales: la unificación de los pequeños partidos de izquierda en 1987 bajo la figura del Partido Mexicano Socialista, la secesión del PRI y la falta de democracia interna de este partido, lo cual debilitó los vínculos con sus bases sociales.

En 1988 hubo una verdadera reorganización política. Las formas tradicionales de movilización del PRI no dieron resultado. La Corriente Democrática, dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas, se separó del partido predominante en 1987. Cárdenas se convirtió en el candidato de diversos partidos pequeños y fortaleció de manera sustancial su posición cuando Heberto Castillo, el candidato del Partido Mexicano Socialista, declinó en su favor. Así se formó el Frente Democrático Nacional (FDN).

El Frente representó para el régimen el desafío más importante desde la movilización de 1968. El PRI recurrió al fraude electoral para mantener el poder. La noche de la elección, las computadoras dejaron de informar sobre los resultados. Cuando se dieron a conocer los resultados oficiales (según los cuales Carlos Salinas había obtenido 50.36% de los votos y Cárdenas, 31%), se constató que, por primera vez en su historia, el PRI no era la primera fuerza electoral en todos los estados de la República. Tras diversas protestas contra el fraude, los líderes del FDN decidieron transformar el movimiento en un partido; así nació el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

He clasificado la elección de 1988 como de "conversión", porque, aunque el partido gobernante se mantuvo en el poder, hubo cambios significativos en el electorado. Un indicador de este cambio es la caída de la votación media por estado a favor del PRI (de 74% a 57%). Este proceso de "conversión" de antiguos votantes priistas en votantes de oposición se consolidó en las elecciones de 1994, que transcurrieron en medio de la crisis política generada por la insurrección armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que se intensificó por las luchas dentro de la élite política y el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio. El candidato "sustituto" del PRI, Ernesto Zedillo, ganó las elecciones con 50.13%, seguido por el del PAN, con 26.9%, y el PRD, con 17.07%. Varios factores explican este resultado: *a*] las elecciones de 1994

fueron relativamente libres, pero no equitativas: el costo de la campaña del PRI excedió el de los otros partidos juntos al menos tres veces; *b*] la oposición estaba dividida entre la izquierda y la derecha; *c*] la campaña de Cárdenas destacó por las reuniones masivas en cientos de pueblos, en lugar de emplear los medios electrónicos para atraer a los votantes.

El realineamiento crítico del 2 de julio de 2000

Las elecciones de 1997 apuntaron a la creciente debilidad del PRI. Con más partidos, México parecía ir hacia un sistema de pluralismo moderado. En la elección de 2000 lo que ocurrió fue el realineamiento a favor de la Alianza por el Cambio (la coalición PAN-PVEM). Al comparar las elecciones presidenciales de 1994 y 2000 mi hipótesis del realineamiento se fortalece. En términos absolutos, el PRI perdió 3 601 933 votos y la Alianza por el Cambio aumentó en 6 515 182 votos. El PRD y el Partido del Trabajo (la parte más importante de la Alianza por México) perdieron 565 476 votos en 2000.

Las elecciones presidenciales de 2006

El proceso electoral de 2006, con mucho el más competido en la historia reciente del país, sacó a la luz varios de los problemas que tendrán que enfrentar los partidos políticos y las instituciones electorales en los años venideros. La diferencia entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador fue de 0.56%, es decir 233 831 votos. El candidato de la Coalición por el Bien de Todos no aceptó los resultados electorales, consideró que se había cometido un fraude e inició un movimiento de resistencia civil.

A partir de la elección crítica del año 2000, es clara la caída en la identidad partidista de los priistas y el incremento significativo tanto en los panistas (de 16.5 a 28.9%), cuanto en los perredistas, que aumentan de 9.3 a 19.8%. Estos cambios hacen de la elección de 2006 una de "conversión". El porcentaje de independientes disminuyó de 47.2% en 2000 a 30.3% en ese año. Comparado con 1994, el porcentaje de personas identificadas con el PRD aumentó más de 100%, el porcentaje de panistas se elevó más de 40% y el de priistas disminuyó a la mitad. Será nece-

sario esperar a las elecciones presidenciales de 2012 para saber si este proceso de conversión es permanente o no.

El análisis de las elecciones de 2006 arroja las siguientes conclusiones: si sólo observamos la elección presidencial, se presenta un sistema con tendencias al bipartidismo, pero este escenario se vuelve más complejo al estudiar las elecciones de diputados federales, cuyos resultados presentaban un escenario tripartidista. Respecto de los retos futuros para el PRD y el PAN, el primero avanzó de manera sustantiva, en parte gracias a su candidato presidencial, aunque sus apoyos más importantes siguieron concentrados en el centro y el sur del país, y tiene como reto convertirse en un partido con presencia en todo el territorio (sobre todo en los estados industrializados del Bajío y del norte). Para el segundo el reto es implantarse en los estados rurales y del sur de México. Por lo que toca a la autoridad electoral, su principal desafío es recuperar la confianza de la ciudadanía para sancionar a quienes violan la ley y asegurar una competencia libre y equitativa, lo cual no ocurrió en 2006.

Las elecciones intermedias de 2009 significaron el resurgimiento del PRI, que nuevamente se alista a gobernar el país, pero las elecciones presidenciales, distintas a las intermedias, sin duda volverán a sorprendernos.

11

HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO EN LA RELACIÓN DE LOS PODERES

*Rogelio Hernández Rodríguez**

La imagen tradicional del presidencialismo excesivo en México se basó, principalmente, en la subordinación y pasividad que durante el autoritarismo mostró el Poder Legislativo. Por décadas se pensó que esta subordinación se debía a un desequilibrio deliberado en la división de poderes y que, siguiendo la lógica, se mantendría cuando el PRI perdiera la mayoría en el Congreso o la misma Presidencia. Dicho en otras palabras, se suponía que el presidencialismo superlativo obedecía a un desequilibrio estructural que era, además, propio del autoritarismo. La premisa, sin embargo, nunca pudo probarse porque el PRI, hasta muy entrado el siglo pasado, mantuvo el control del Congreso. Desde 1964, cuando se estableció el primer ejercicio de representación proporcional y los entonces partidos opositores lograron posiciones garantizadas por la ley, el PRI no sólo retuvo el control de las cámaras, sino que superó con creces las dos terceras partes necesarias para realizar modificaciones constitucionales.

Esa circunstancia, derivada de las limitaciones del sistema electoral, coincidió con el control que también tuvo el PRI de la Presidencia. Gracias a esta singular circunstancia el Ejecutivo se convirtió en el centro de las instituciones y del sistema político y pudo imponer sus decisiones sin contratiempos. Fue así que el Congreso renunció a legislar por su cuenta y, lo más importante, a ejercer sus funciones de contrapeso del Poder Ejecutivo. Las atribuciones de cada uno de estos poderes fueron irrelevantes políticamente y los posibles desequilibrios no afectaron en nada la dirección presidencial. Pero a partir de 1997, cuando se rompió la hegemonía priista, el Congreso adquirió plena independencia para ejercer

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*rhernan@colmex.mx*>.

sus funciones. El cambio fue radical y comprobó lo que algunos autores habían advertido con mucha anticipación al comparar el presidencialismo mexicano con otros similares en el mundo y, principalmente, en América Latina.

Mainwaring y Shugart habían subrayado que la diferencia básica entre los presidencialismos dependía del origen de su poder. En algunos sistemas el Ejecutivo contaba con suficientes recursos constitucionales para enfrentar la oposición del Legislativo mientras que en otros dependía por completo de la posible homogeneidad partidaria. Esa diferencia es determinante cuando la suerte electoral de los partidos conduce a gobiernos divididos. Si el presidencialismo se encuentra en la primera categoría, un Congreso dominado por la oposición presentará dificultades pero podrá superarlas y frecuentemente lo forzará a negociar y colaborar. Pero, si carece de recursos legales, la Asamblea puede provocar la parálisis del Ejecutivo y del gobierno o, en casos extremos, imponerle sus condiciones.

A diferencia de otros países que alcanzaron la democracia en las últimas décadas del siglo pasado, México no experimentó un cambio estructural que significara la desaparición y sustitución del viejo sistema político. La alternancia se alcanzó gradualmente gracias a: 1] el continuo mejoramiento de las instituciones y regulaciones electorales; 2] las condiciones de competencia cada vez más trasparentes y equitativas, que han favorecido la participación ciudadana y el fortalecimiento de los partidos, y 3] la decidida voluntad de la sociedad. El cambio se experimenta como un proceso de larga duración cuyo inicio puede fecharse en la década de 1970, su desarrollo se concentra en el sistema electoral a mediados de ese decenio y, sobre todo, en los ochenta. La equidad electoral y la imparcialidad del órgano arbitral fueron decisivas para que la transición se produjera sin arriesgar la estabilidad política.

El cambio fue terso y pacífico y fortaleció a los partidos políticos y sus nuevas funciones, pero dejó prácticamente intacto el sistema político que funcionó durante el autoritarismo. Su conservación se debe, en buena medida, a que ese sistema ha demostrado que tiene la capacidad de adaptarse a la nueva realidad política y que su diseño original era compatible con los sistemas democráticos. No obstante su flexibilidad, el sistema no parece funcionar adecuadamente, en particular, en lo to-

cante a la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y al creciente papel que el Poder Judicial desempeña, no tanto para garantizar una eficaz aplicación de la ley, sino como árbitro de las disputas políticas entre partidos y entre los otros poderes.

Lo interesante es que los problemas no son el resultado de que el Congreso y la Presidencia carezcan de facultades, sino de que por primera vez esas facultades pueden ponerse en práctica, porque se han eliminado los controles impuestos por el autoritarismo.

La distribución de facultades entre los poderes prácticamente no ha sufrido cambios desde que la Constitución fue diseñada en 1917. Esa distribución, a diferencia de la experiencia de los años de dominio priista, no favorece al Ejecutivo ni garantiza la supremacía de la que gozaba en ese entonces. La razón por la cual el presidencialismo fue dominante se encuentra en la homogeneidad política e ideológica que logró imponer el PRI y que, en la práctica, anulaba cualquier autonomía que pudiera obstaculizar los proyectos presidenciales.

Ha sido por ello que los primeros años de democracia han mostrado frecuentes conflictos entre ambos poderes y, en especial, han exhibido un Ejecutivo débil, incapaz de superar la oposición de un Congreso cada vez más fragmentado en su representación partidaria. Esta debilidad no se ha originado en una redistribución de facultades que sorpresivamente fortaleciera al Legislativo. Aunque la tentación ha sido recurrente desde el año 2000, el Congreso no tiene más atribuciones ni el Ejecutivo menos; simplemente que este último ya no tiene manera de subordinar políticamente al Congreso.

La democracia, entre otros cambios, ha eliminado aquella homogeneidad y ha permitido que cada poder e institución pueda aplicar sin cortapisas sus atribuciones. Los conflictos que con frecuencia se han presentado en las relaciones entre poderes no se originan en la inoperancia de su diseño general, sino en el difícil equilibrio que existe entre el Congreso y la Presidencia, que es aprovechado por los partidos políticos, poco institucionalizados y en los que predominan los intereses de corto plazo.

El desequilibrio, que afecta principalmente al Ejecutivo, ha sido más notorio por la influencia de algunos factores propios de la coyuntura histórica. El primero es la evidente falta de institucionalización de los

partidos, que subraya los intereses particulares de corto plazo sobre los compromisos democráticos y que favorecen la utilización instrumental del Congreso en contra del jefe del Ejecutivo. En condiciones de competencia permanente, es fácil que los legisladores asuman más su papel de militantes de un partido que busca el poder, que de legisladores y representantes de una institución que debe colaborar. La búsqueda de poder también ha producido una creciente polarización ideológica que provoca, por un lado, más enfrentamientos y menos posibilidades de resolverlos y, por otro, la creación de más partidos con poca representación pero capaces de negociar apoyos, que complican loa acuerdos legislativos y favorecen las confrontaciones.

Las nuevas relaciones entre poderes, desarrolladas a partir de la alternancia, han estado marcadas por dos características: la primera consiste en los desencuentros entre el Congreso y el Ejecutivo, que han bloqueado las reformas estructurales, han asumido la polarización política y electoral y han convertido sus relaciones en enfrentamientos partidarios. La segunda, derivada directamente de la anterior, es que ante esa falta de colaboración, la Suprema Corte de Justicia paulatinamente se ha convertido en el árbitro de los actores e instituciones políticas, para lo cual no siempre ha aplicado la ley de manera objetiva o, lo que ha sido aún más polémico, con un extremo rigor técnico que no resuelve los conflictos.

De ahí la necesidad de revisar las características más importantes de esa relación para destacar sus fallas operativas y la necesidad de corregirlas.

12
NUEVO FEDERALISMO, NUEVOS CONFLICTOS

*Mauricio Merino**

Tras un largo periodo dominado por la relación entre el partido hegemónico y la Presidencia de la República, el federalismo mexicano comenzó a cambiar a partir de 1983. Durante los últimos 27 años, los gobiernos municipales ganaron autonomía constitucional y se convirtieron en actores formales del régimen federal, con atribuciones y medios propios; los estados de la Federación recobraron la independencia y la influencia que no habían tenido desde el principio del Porfiriato y el gobierno federal perdió el dominio que ejerció a lo largo del siglo XX sobre los ejecutivos locales.

Sin embargo, como detalla este texto, la renovación del federalismo mexicano no respondió a una política deliberada o a un proyecto político definido, sino que ha sido, más bien, un producto errático y aun contradictorio de distintos cambios coyunturales y casi siempre derivados de la pluralidad partidaria. Como consecuencia, el nuevo diseño institucional del federalismo en México no está resuelto en definitiva y no ha logrado impedir el surgimiento de nuevos conflictos de competencia ni la disputa por los espacios de decisión entre los distintos niveles de gobierno. De ahí que el resultado sea todavía incierto y, por así decirlo, de pronóstico reservado.

Al contemplar una mejoría en la coordinación entre los gobiernos de los estados, el fortalecimiento de las facultades y atribuciones de los gobiernos municipales, así como la promoción de la apertura de nuevos espacios de representación proporcional de los partidos de oposición, las reformas de los artículos 25, 26 y 115 constitucionales propuestas por el presidente Miguel de la Madrid son consideradas como la primera

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*mauricio.merino@cide.edu*>.

de las grandes mudanzas que habría de vivir el federalismo mexicano hacia finales del siglo XX y principios del XXI. Pero más que impulsarlo como un proyecto, dichas reformas persiguieron en realidad propósitos diferentes, marcaron la pauta que detonaría la renovación del federalismo en México y establecieron, a la vez, las tres líneas de acción que afectarían su evolución: 1] el fortalecimiento de las facultades y atribuciones de los gobiernos municipales; 2] la devolución de capacidad de decisión a las entidades federativas, y 3] la apertura a la pluralidad política del país. Cada una de ellas habría de producir nuevos cambios de manera coyuntural y como respuesta a conflictos puntuales, de distinto calado.

En ese sentido, la renovación del federalismo mexicano presenciaría de forma permanente dos ámbitos de conflicto y dos argumentos políticos enfrentados; por un lado, los conflictos relacionados con la asignación de los recursos fiscales y la distribución formal de competencias entre los tres niveles de gobierno y, por el otro, el enfrentamiento entre el argumento que ha buscado la devolución de poderes a las entidades federativas, con plenitud de facultades, y el que ha pugnado por el fortalecimiento de los gobiernos municipales como órganos de gobierno autónomos. Todo ello promovido e intensificado principalmente por la creciente pluralidad de partidos que, con la reconfiguración del mapa político de México, devolvería a los gobiernos locales y estatales el papel fundamental de críticos y evaluadores del gobierno federal.

Resueltas las principales demandas de reformas electorales, la agenda se movería hacia la disputa por las atribuciones formales y el uso de los recursos públicos entre los tres niveles, presididos ahora por partidos de oposición. La accidentada renovación del federalismo se traduciría, así, en el incremento sustantivo y constante de los recursos públicos transferidos tanto a los gobiernos estatales como a los gobiernos locales (más de 200% en los últimos 10 años). Pero el incremento en la capacidad de gasto de las entidades federativas no fue acompañado por un aumento de sus facultades de gobierno ni de la calidad de sus instituciones políticas, sino por el contrario, aquéllas vieron limitada su autonomía política y acotada su libertad de actuación. En contraste, aunque los gobiernos locales ganaron un espacio de atribuciones propias y mayor libertad para tomar decisiones, se enfrentaron a importantes limitaciones tanto fiscales como de diseño institucional. De ahí que el actual diseño

del federalismo mexicano continúe sin resolver el sistema de competencias ni la contradicción entre los argumentos esgrimidos para favorecer la soberanía de las entidades o la autonomía de los municipios, ni mucho menos las enormes diferencias que siguen marcando el rasgo principal de la desigualdad municipal en México.

Quizá sea el momento de imaginar el federalismo mexicano como una oportunidad para distribuir responsabilidades y capacidades de acción, que hasta ahora han estado limitadas por los conflictos de atribuciones y de disputa por el poder político. En este sentido, los indudables avances que ha tenido el fortalecimiento de los municipios durante los últimos lustros estarían llamados a consolidarse, siempre que sea posible contener la tentación de seguir ensanchando las atribuciones de ese nivel de gobierno a costa de los poderes residuales de las entidades federativas. Romper la disyuntiva aquí planteada no será posible si, a su vez, no se modifica el ámbito de actuación del gobierno nacional que, en realidad, sigue operando como gobierno local en casi todas las políticas públicas del país. Pero el rediseño de competencias reclama a su vez un nuevo sistema fiscal.

En línea con la reorganización del sistema de competencias entre niveles de gobierno, los recursos fiscales tendrían que asignarse con toda claridad en función de los propósitos que persiguen. A su vez, haría falta establecer un sistema de rendición de cuentas y de responsabilidades plenamente asumidas por los gobiernos ante los ciudadanos y no sólo ante el régimen de partidos. Si bien este punto rebasa el ámbito estricto de la modernización del federalismo (pues atraviesa también por el régimen de partidos), hasta ahora no se ha subrayado con suficiente énfasis que la titularidad del régimen democrático corresponde a los ciudadanos y no a los partidos. En ese sentido, para modernizar el federalismo (a partir de un nuevo régimen de competencias, apoyado por un nuevo sistema fiscal) sería indispensable crear condiciones institucionales para que los ciudadanos efectivamente puedan verificar que sus gobiernos están cumpliendo la tarea que les ha sido asignada.

Es preciso que la dinámica de descentralización en México sea sostenida ya no sobre el principio de "arriba hacia abajo", con el que los poderes federales han retenido el control de las decisiones y de la asignación de las funciones y los recursos, sino "de abajo hacia arriba", en

busca de las áreas de competencia y de responsabilidad que correspondan a cada nivel de gobierno, ya no como una propuesta coyuntural, sino como una verdadera política diseñada para resolver, en definitiva, el nuevo diseño institucional del federalismo en México.

Finalmente, valdría la pena mencionar que aunque las reformas a los artículos 6, 26 y 116 constitucionales, así como a la Ley de Coordinación Fiscal —realizadas durante los últimos años con el propósito de generar condiciones para que los gobiernos locales construyan archivos sobre su gestión cotidiana, abran el acceso a esa información y establezcan indicadores de gestión para medir éxitos y fracasos, a la luz de la información pública disponible— no fueron diseñadas ni pensadas para modificar el régimen federal, es probable que, de prosperar, contribuyan a abrir un nuevo ciclo en la dinámica del federalismo mexicano, mucho más apoyado en la lógica de la rendición de cuentas públicas hacia la sociedad, que en la sola disputa por competencias y recursos entre niveles de gobierno enfrentados. Si las tendencias históricas importan, la apertura de la información y la evaluación pública de las gestiones locales, a partir de cuentas comparables y nuevos indicadores fiscales, anuncian ya un nuevo territorio de conflicto político y quizá, una nueva vuelta de tuerca en el largo proceso de renovación, coyuntural y accidentado, que ha seguido el federalismo en México.

13
LAS TRANSFIGURACIONES DE LA IDENTIDAD NACIONAL

*José Antonio Aguilar Rivera**

En los últimos 30 años el fantasma del multiculturalismo comenzó a aparecer en México. Desde entonces, se apersona una y otra vez en las discusiones sobre el futuro de la identidad nacional. En la década de 1990 la identidad nacional mexicana experimentó una aguda crisis. A principios de 1992 se reformó el artículo 4 de la Constitución mexicana. El texto quedó de la siguiente forma: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establece la ley."

Una reforma de este tipo habría sido natural y congruente en los años treinta, durante el apogeo del indigenismo oficial; no lo era a finales del siglo XX, cuando ese paradigma se encontraba quebrado. El vocabulario "la nación mexicana [...] sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" remitía al corazón del viejo credo indigenista. El nuevo indigenismo de los noventa, a diferencia del viejo, sí tenía una base de apoyo indígena real. Aunque antropólogos e intelectuales urbanos, como el subcomandante Marcos, le han aportado herramientas teóricas, el neoindigenismo no es únicamente una construcción ideológica de élites. A finales de los noventa varias organizaciones indígenas lo habían adoptado como su principal bandera de lucha. El neoindigenismo mexicano es parte de un movimiento internacional más amplio. La iniciativa presi-

* Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*joseantonio.aguilar@cide.edu*>.

dencial mexicana de 1992 seguía tímidamente un patrón internacional, pero también revelaba que los cimientos de la identidad nacional mexicana se tambaleaban. La consulta sintió el pulso de un cuerpo agonizante: el del mestizo. El fracaso del proyecto histórico de asimilación y la persistencia de injusticias ancestrales parecían encontrar un paliativo en el reconocimiento simbólico de la diferencia. No es una casualidad que, como reconoció Carlos Monsiváis, empezara a hablarse de diversidad cultural en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid. El año 1982 fue desastroso para la economía del país, que acabó por destruir la certeza de que México "progresaba". En ese momento, como señala Monsiváis en 1992, "se reconoce la idea o la existencia de un México plural frente a lo que había sido la imagen de un país cuya homogeneidad la marcaban el lenguaje, la religión, las costumbres, la historia y la ideología o cultura de la Revolución mexicana". Monsiváis celebraba el quiebre del imaginario del mestizo: "el culto al mestizaje, aprobado y endiosado por los gobiernos, corresponde a una entraña de la sociedad que es y sigue siendo racista, y cuyo entendimiento de la diversidad excluye al indígena, subordina a las mujeres y proscribe al heterodoxo".

Los gobiernos posrevolucionarios con frecuencia hicieron suyas las banderas de la oposición para desactivar la protesta social. Así, De la Madrid tomó de antropólogos y escritores la retórica de un país pluricultural y la convirtió en lema de su campaña. De esta forma comenzó a desvanecerse la ensoñación "del México como mural de Diego Rivera, en donde todos teníamos una ubicación, un sitio". En efecto, la reforma de 1992 seguía un patrón iniciado durante el gobierno anterior. Como muchas de las reformas constitucionales emprendidas en el pasado, aquélla pareció entonces inocua. Sus artífices ignoraban que dos años después el país sería sacudido por una rebelión indígena que pediría mucho más que el reconocimiento simbólico de haber sido los primeros pobladores.

El clímax del neoindigenismo ocurrió en 2000, meses después de que el primer presidente de un partido distinto al PRI asumiera la presidencia. Una de las promesas de campaña de Vicente Fox fue resolver el conflicto armado en Chiapas iniciado en 1994. Su primera medida simbólica fue enviar al Congreso, para su dictaminación, la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas ela-

borada en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) del Poder Legislativo. El proyecto de la Cocopa era parte de los Acuerdos de San Andrés entre el EZLN y el gobierno federal. A pesar de haber sido negociada con representantes del gobierno, el entonces presidente Zedillo decidió no enviarla al Congreso, pues un grupo de expertos había hallado problemas sustantivos en varias de sus disposiciones. Ciertos sectores e intelectuales criticaron la iniciativa de la Cocopa. Un amplio debate tuvo lugar en la prensa y en las universidades. Entre las dificultades de ese texto estaban la indeterminación del sujeto jurídico, la noción de territorios indígenas y la convalidación por parte del Estado de los sistemas normativos o usos y costumbres. Zedillo optó por elaborar una iniciativa propia y, en consecuencia, el EZLN decidió interrumpir los contactos con el gobierno. Hasta diciembre de 2000, después de las históricas elecciones de ese año, las negociaciones estuvieron estancadas. El resultado de la decisión de Fox de revivir el documento de la Cocopa como parte de su estrategia de pacificación para Chiapas provocó un nuevo y encendido debate en la sociedad mexicana. El proyecto estaba en el Congreso y en marzo de 2001 el EZLN decidió protagonizar una marcha por varios estados del país para promover la iniciativa de la Cocopa. El momento más alto de la campaña zapatista ocurrió cuando varios de los comandantes, a pesar de la oposición del Senado, hablaron en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, la reforma que el Congreso al final aprobó, que fue ratificada por la mayoría de las legislaturas estatales y que se convirtió en el nuevo texto constitucional se apartó de manera importante de la iniciativa de la Cocopa. En consecuencia, no satisfizo ni a los rebeldes ni al Congreso Nacional Indígena. Como nueve años antes, el lenguaje legal traicionó la profunda crisis que sufría la identidad nacional mexicana. Los legisladores, al tiempo que reconocían la existencia de los pueblos indígenas, sintieron la necesidad de consignar, por vez primera, que "la nación mexicana es única e indivisible". El levantamiento del EZLN no fue simplemente otra más de las revueltas campesinas. Fue, en esencia, un reto frontal a la concepción de México como una nación uniformemente mestiza. Las demandas del reconocimiento de autonomías étnicas, de usos y costumbres, cuestionaron de raíz las bases normativas e históricas de la constitución del país. La rebelión también fue una mues-

tra de que el indigenismo revolucionario había fracasado en su propósito de asimilación. Los indígenas rebeldes deseaban ser reconocidos como mexicanos no mestizos. No exigían trato igualitario ni el efectivo cumplimiento de las leyes, sino un estatus diferente dentro de la comunidad nacional. Estas demandas fueron recibidas de manera favorable por gran parte de la sociedad mexicana. Esto ocurrió porque en 1994 el consenso ideológico estaba ya fracturado. Para entonces el país llevaba más de una década prácticamente ininterrumpida de crisis económica. El régimen posrevolucionario como solución a los diversos problemas de los mexicanos estaba en duda, junto con su aparato simbólico e ideológico. El mestizaje, no debe olvidarse, fue una ideología impulsada por y desde el Estado.

El nuevo indigenismo, que empezó a tomar forma en la década de 1980 tuvo su cresta en los noventa y comenzó a fluir en el primer decenio del nuevo siglo y que se nutre de los agravios pasados y presentes a los indios de México, es uno de los contendientes más articulados en la disputa por redefinir la identidad nacional mexicana. El multiculturalismo mexicano bebe en muchas fuentes: en la culpa, el indigenismo histórico, el relativismo filosófico, el desencanto del marxismo y la sana indignación moral. No es una ideología que provenga del Estado ni tampoco busca incorporar a los indígenas en el México mayoritario. El nuevo indigenismo busca diferenciarse del viejo renunciando al objetivo integracionista. En México se pensó por muchos años que el mestizaje limpiaba el pecado de origen de la nación. Reivindicar al indígena y asimilarlo fue la máxima del indigenismo posrevolucionario. Eventualmente, las señales raciales del agravio desaparecerían en la mezcla redentora. La rebelión indígena de mediados de los noventa desvaneció esa ilusión tranquilizadora. El mito del mestizo, que fue la espina dorsal de la identidad nacional, se fracturó. El multiculturalismo autoritario es el resultado de la incapacidad para establecer un sistema efectivo de reglas uniformes. La novedad consiste en que un sector de la población ya ni siquiera considera este objetivo deseable.

4
SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR

INTRODUCCIÓN

Esta edición de *Seguridad nacional y seguridad interior* coincide con el inicio de la quinta década de una onerosa e ineficaz guerra contra las drogas, un periodo inédito de violencia y el reclamo nacional e internacional por un cambio de estrategias en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

El análisis de la crisis de seguridad parte de la interacción entre un entorno institucional endeble y autoritario y un contexto internacional marcado por la hegemonía de políticas prohibicionistas. Cinco de 10 de los trabajos aquí incluidos analizan las diferentes facetas y las consecuencias de estas políticas para la seguridad de México. La perspectiva institucional del resto de los textos remite al lector a la asignatura pendiente de la reforma democrática de la agenda de seguridad.

La comparación con las experiencias de Brasil y Colombia apunta a dos conclusiones: por un lado, la crisis de seguridad y violencia que hoy envuelve a México no es ajena a las dinámicas e intereses internacionales que impulsan a la diplomacia de las drogas ilícitas; por otro lado, la ineficacia de las políticas de seguridad, la debilidad y atrofia institucional y el legado autoritario han exacerbado a su paso los problemas de seguridad.

Para Jorge Chabat, Froylán Enciso, como para Marco Palacios y Mónica Serrano la crisis de violencia y corrupción que ha padecido México en las últimas décadas se explica, en buena medida, a partir del auge de las políticas prohibicionistas. La prohibición y el despliegue de políticas represivas de la oferta y consumo de estas sustancias han sido causa y motor de los problemas a la seguridad interna y externa. La pérdida de control de las fronteras, tema que ocupa a Manuel Ángel Castillo y Mónica Toussaint, es uno de los rasgos característicos de esta vulnerabilidad externa. Coinciden con otros autores en que la proximidad entre narcotráfico, terrorismo y migración ha sido consecuencia directa de las visiones punitivas de seguridad nacional.

En opinión de la mayoría de los colaboradores, la alternancia menguó la capacidad de las autoridades para garantizar la seguridad, pero no

puso fin a las prácticas autoritarias. A diferencia de otras transiciones, las negociaciones en torno a la liberalización política eludieron el tema de la seguridad. Más aún, el arribo del PAN al poder coincidió con la expansión de la autonomía de la institución militar y la consecuente militarización de la seguridad pública. La polarización política del manejo de la seguridad y la creciente rivalidad entre las dependencias y servicios de seguridad son también consecuencia de este déficit democrático.

Los análisis de Jorge Chabat, José Luis Piñeyro, Arturo Alvarado y Jorge Zaverucha apuntan a cuatro conclusiones centrales: 1] los rendimientos decrecientes de las respuestas gubernamentales al problema de las drogas y la inseguridad; 2] la progresiva militarización de dichas políticas; 3] las reiteradas dudas sobre la viabilidad de las reformas institucionales en el contexto actual, y 4] la politización de las iniciativas de reforma de las fuerzas de seguridad e inteligencia y el abandono de una agenda de seguridad democrática.

Mientras Chabat subraya el predominio del narcotráfico en la agenda de seguridad nacional desde mediados de la década de 1980, Piñeyro resalta las limitaciones inherentes a la concepción de seguridad nacional. Con otros autores comparten una misma conclusión: las innumerables reformas a la legislación, a las instituciones de la seguridad, el endurecimiento de las políticas antinarcóticos en manos de militares, así como la determinación de replantear los términos de la relación con Estados Unidos en materia de narcotráfico no han sido suficientes para frenar la ola de violencia. Como en sexenios anteriores, el saldo de los esfuerzos del gobierno de Fox, incluida la captura de importantes narcotraficantes, palideció ante el creciente poderío y ferocidad de las organizaciones criminales.

El aumento en los homicidios y su relación con estas tendencias es el tema que aborda Fernando Escalante. Al evaluar la trayectoria de los homicidios entre 1990-2008 destaca una tendencia descendente hasta 2007 y un punto de inflexión en 2008. Escalante enfatiza el repentino y brusco empeño de imponer el cumplimiento de la ley, su impacto en el sistema de intermediación política y en la crisis generalizada del poder municipal y explica así el salto de la tasa de homicidios en 2008.

Los trabajos de Piñeyro, Alvarado y Zaverucha, Montemayor y Herrera Lasso muestran los grandes retos de construir instituciones coerci-

tivas y de inteligencia acordes con la democracia. La comparación con Brasil y Colombia resalta a la vez estos retos y las infranqueables dificultades provenientes del narcotráfico. La creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en 1989 simboliza esta relación entre las presiones de la liberalización política y aquellas asociadas al auge de la cocaína.

Varios autores resaltan el sesgo mecanicista y reactivo de las políticas y las fallas de inteligencia asociadas al levantamiento zapatista y los asesinatos políticos. Algunos atribuyen estas fallas al proceso de maduración de una nueva dependencia, otros ponen el énfasis en las pugnas interinstitucionales y en la creciente inestabilidad asociada al narcotráfico. Para Montemayor los signos de guerra sucia y terror muestran el quebranto de las instituciones responsables de prevenir y resolver conflictos sociales.

Varios autores reconocen los estrechos límites en los que operó el gobierno de Calderón. Para la mayoría, sin embargo, el énfasis represivo y militar fue resultado de una elección. En su análisis sobre la renuencia del presidente Fox a investigar los crímenes del pasado, Sergio Aguayo y Javier Treviño nos recuerdan cómo en el terreno de los derechos humanos y la seguridad democrática el titubeo ha marcado la transición mexicana. La conclusión general de este capítulo subraya la necesidad de replantear la concepción de seguridad nacional que ha animado a las políticas públicas en este ámbito y la urgencia de un pacto de seguridad democrática entre las principales fuerzas políticas.

Arturo Alvarado Mendoza y Mónica Serrano

1

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO DE CALDERÓN AL DESAFÍO DEL NARCOTRÁFICO: ENTRE LO MALO Y LO PEOR

*Jorge Chabat**

Este artículo analiza herencias, características y alternativas de las políticas de seguridad de Felipe Calderón. Su hipótesis principal es que "el gobierno de Calderón no tiene margen de maniobra en su política de seguridad y la opción menos costosa es el combate al narcotráfico a pesar de los costos que genera".

El narcotráfico se convirtió, a mediados de la década de 1980, en un tema central de la agenda pública mexicana de seguridad nacional por tres motivos: 1] la exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica (Colombia en especial) hacia Estados Unidos hizo de México lugar de paso y fortaleció los cárteles mexicanos (cuatro en particular: el de Juárez, Tijuana, Sinaloa y del Golfo); 2] las débiles instituciones policiacas y de justicia mexicanas fueron incapaces de controlar la corrupción exacerbada por el narcotráfico, y 3] el gobierno mexicano sostuvo, desde inicios del siglo XX, una política de tolerancia hacia el narcotráfico —*paz narcótica*— a fin de evitar la violencia extrema.

Durante la década de 1990, las políticas del gobierno mexicano se caracterizaron por: 1] hacer reformas institucionales, como la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) en 1989; la formación del Instituto Nacional de Combate a las Drogas en 1993, convertido después en la Fiscalía Especializada para Atención de Delitos contra la Salud; las reformas al Código Penal y Fiscal; la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996 y su aplicación mediante la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero y la Unidad Especializada con-

* Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*jorge.chabat@cide.edu*>.

tra la Delincuencia Organizada en la PGR, y la creación de la Policía Federal Preventiva en 1999; 2] tener un mayor acercamiento a Estados Unidos que se tradujo en la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel en 1996, las extradiciones temporales de narcos a Estados Unidos en 1997 y la colaboración del FBI y la DEA para entregar agentes policiacos mexicanos, y 3] usar el Ejército para combatir el narcotráfico.

Durante el sexenio de Vicente Fox se perfiló una política de mayor confrontación con el narcotráfico que continuó el uso del Ejército (el nombramiento del general Macedo de la Concha como titular de la PGR facilitó la coordinación entre esa dependencia y el Ejército) y los cambios institucionales: la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la Agencia Federal de Investigación (en lugar de la Policía Judicial Federal), además de la Ley de Seguridad Nacional (2005) para regular actividades del Cisen.

Los resultados, no obstante, fueron mixtos: hubo arrestos de importantes líderes del narcotráfico, pero no se redujeron los volúmenes de drogas traficados a Estados Unidos ni se desarticularon las estructuras operativas, financieras y comerciales de los cárteles mexicanos. Se disparó además la violencia (sobre todo en la frontera norte) por el rompimiento del equilibrio de las bandas de narcotráfico, a pesar de operativos como México Seguro (2005) o Proyecto Frontera Norte.

Calderón asume la Presidencia en un escenario de seguridad muy complicado: tiene que hacer frente al control territorial de zonas del país por parte del narcotráfico; una guerra entre cárteles de la droga; conflictos con Estados Unidos por la narcoviolencia en la frontera; flujo constante de drogas hacia el país del norte y un aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México. Decide entonces combatir frontalmente al narcotráfico, al mismo tiempo que reformar las instituciones del Estado en materia de seguridad, gracias —en gran medida— al apoyo relativo de la población. Su estrategia consiste en:

- Ordenar operativos policiaco-militares en ciertas partes del país (Michoacán, luego Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua, Guerrero) que desplazan la narcoviolencia de un estado a otro ("efecto cucaracha") y exacerban los enfrentamientos entre cárteles.

- Impulsar reformas de justicia penal (aprobadas en marzo de 2008), que incluyen la figura del arraigo, reformas al Código Penal Federal (prisión vitalicia para secuestradores), la inclusión de "juicios orales" y la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial (incluido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).
- Profesionalizar a la Policía Federal con la creación de un Sistema Único de Información Criminal (Proyecto Plataforma México), la Ley de la Policía Federal que especifica requisitos para ingreso y permanencia en la Policía Federal y el apoyo de la Iniciativa Mérida (aprobada en junio de 2008) que fortalece las capacidades de inteligencia del gobierno mexicano y moderniza las agencias de seguridad mexicanas.

Por varias razones, la confrontación al narcotráfico no es una opción que parezca tener posibilidades de éxito. Sin embargo, regresar a una política de tolerancia no resuelve el problema y, más bien, lo agravaría en el largo plazo (además de que no sería posible en un régimen democrático donde hay más transparencia informativa y el Presidente ha insistido mucho en fortalecer el Estado de derecho).

De ahí que el dilema de Felipe Calderón (y de los próximos gobiernos) ante el desafío del narcotráfico sea: combatir el narco o tolerarlo, violencia o corrupción, una elección entre lo malo o lo peor. Consideramos que la legalización de las drogas sería la única forma de resolver este dilema, pero requiere el apoyo de Estados Unidos, que sólo ocurrirá si "los costos de la confrontación se presentan en territorio estadounidense".

Un valor agregado del presente trabajo es que plantea los distintos escenarios de política que tienen los tomadores de decisiones (en este caso, el Presidente de la República). Es un texto que está en diálogo con el apartado de Fernando Escalante, pues ambos sugieren hipótesis contrarias en cuanto a la evolución de la violencia en México desde la década de 1970.

2
LOS MOVIMIENTOS GUERRILLEROS Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA (NOTAS REITERADAS Y NUEVAS CONCLUSIONES)

*Carlos Montemayor**

En este trabajo se pretende demostrar que la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 y del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en junio de 1996 (y los atentados a oleoductos de Pemex que reivindicó en julio de 2007) son episodios que ponen en evidencia fallas graves e históricas en las tareas y el sentido de la seguridad nacional en México. Su tesis principal es que los análisis sobre la seguridad nacional no conciben los movimientos guerrilleros como fenómenos sociales. Para plantear una solución de fondo no sólo hay que evaluarlos por su capacidad de fuego, sino también por su significación política, pues el EZLN y el EPR son instantes de una lucha social que se ha prolongado durante varias décadas en México (no son una expresión de delincuencia o criminalidad inexplicable). Las persistentes fallas de los servicios de inteligencia mexicanos, además de explicarse por errores de análisis para comprender a las guerrillas como procesos sociales, se deben al continuo desplazamiento del personal de las instituciones responsables de la seguridad nacional y al "sometimiento de las funciones de seguridad nacional a intereses políticos de los grupos de poder en turno".

Con evidencia histórica, Montemayor demuestra que las medidas militares y represivas no bastan para frenar movimientos populares de inconformidad social; de hecho, los "errores de cálculo" en medidas represivas pueden llegar a fomentar su aparición; así sucedió con la guerrilla de Lucio Cabañas (1967), la guerrilla de Genaro Vázquez Rojas (1967), el movimiento estudiantil de 1968, el surgimiento de la Liga Comunista 23 de Septiembre y las Fuerzas de Liberación Nacional (1971), la aparición del EPR (1996) y los atentados a los oleoductos de Pemex (2007).

* Ensayista, novelista y poeta. Falleció en la ciudad de México en febrero de 2010.

Montemayor se detiene en un análisis minucioso del surgimiento del EZLN y el EPR para evidenciar en el comportamiento de las fuerzas armadas indicios de un retorno a la guerra sucia de los años setenta, caracterizada por el uso del terror, la tortura y las desapariciones forzadas de la población civil (en la lucha contra el narcotráfico emprendida desde 2007, en particular en los estados de Guerrero, Sinaloa, Durango, Chihuahua y Tamaulipas, especialmente en municipios rurales, el Ejército ha operado como fuerza de reacción sin un plan de inteligencia, lo cual valida la hipótesis del retorno a actitudes de la guerra sucia). La aparición del EZLN fue resultado de un "eslabón de errores graves e increíbles de los sistemas de inteligencia". No sólo el gobierno estatal no supo, no creyó o no entendió la dimensión de la movilidad social del EZLN, sino que parte de la estrategia del Ejército mexicano y el gobierno federal para combatir a la guerrilla fue formar grupos paramilitares —llamados de "autodefensa civil"— con el objetivo de socavar las bases sociales del movimiento. La creación del Grupo Paz y Justicia produjo incendios de viviendas, muertes de centenares de simpatizantes y millares de familias desplazadas en Las Cañadas, en Los Altos y en el norte del estado, lo cual no tuvo consecuencias menores en el desgarramiento del tejido social. La detención de algunos de los miembros del Grupo Paz y Justicia en 2000 volvió a subrayar la necesidad de aclarar por qué surgieron y por qué formaban parte de una estrategia militar.

La aparición del EPR en 1996 contribuyó a iniciar una reestructuración del sistema de inteligencia militar. Bajo las órdenes del almirante Wilfrido Robledo, la recién creada Policía Federal Preventiva centralizó un vasto acopio de información, procesamiento y concentración de datos sobre crimen organizado y movimientos subversivos "cualitativamente mejor que en otros tiempos", siendo Genaro García Luna el encargado del manejo y establecimiento de esta especie de banco de datos. También cambió la estrategia de investigación: el objetivo era ahora conocer la estructura toral de los grupos guerrilleros sin por ello capturar a las células que no condujeran a las cabezas rectoras de las organizaciones. De ahí la sorpresa de Montemayor con la aprehensión de la célula de las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo, de los hermanos Héctor y Antonio Cerezo, el 13 de agosto de 2001. Expone varias hipótesis: quizá se debió a la búsqueda de un golpe publicitario (pues el régimen de

ese entonces "privilegiaba la mercadotecnia de la imagen a la eficacia de la realidad"); quizás al intento de frenar el importante avance del EPR en Oaxaca (donde consolidó bases sociales urbanas y rurales que podían explicar las barricadas populares de Oaxaca en 2006 y el surgimiento de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca); quizá también fue un mensaje político de que a los funcionarios de seguridad nacional no les importaba reiniciar la guerra sucia (pues los padres de los hermanos detenidos eran los dirigentes principales de la organización EPR). Esa hipótesis se valida con otro caso: la desaparición forzada de dos militantes eperristas, Eduardo Reyes Amaya y Gabriel Alberto Cruz Sánchez, el 25 de mayo de 2007 (que finalmente llevó a los dos atentados a instalaciones de Pemex en Guanajuato y Querétaro, los días 5 y 10 de julio). La recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre este caso, el 13 de febrero de 2009, revela errores de inteligencia de la PGR, ineficiencias de la seguridad nacional en México que también se reflejan por la continuidad histórica del EPR y sus orígenes en la alianza entre Partido Revolucionario Obrero Campesino-Unión del Pueblo (PROCUP) y el Partido de los Pobres (PDLP), de Lucio Cabañas, de 1967 a 2009. Montemayor termina mostrando cómo el gobierno mexicano (en particular, el general Tomás Ángeles Dahuajuare, subsecretario de la Secretaría de la Defensa Nacional, y su amigo Alejandro Punaro) también ha fallado en sus tentativas de transmitir mensajes de negociación y de disuasión al EPR mediante los hermanos Cerezo Contreras, familiares de los desaparecidos y ex militantes del PROCUP-PDLP.

De gran valía es la investigación meticulosa de Carlos Montemayor (con fuentes de información no siempre fáciles de hallar) de los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia mexicanos, que además establece un diálogo con el artículo de Luis Herrera-Lasso, ya que contrasta las perspectivas sobre los servicios de inteligencia según la visión de un *insider* y un *outsider.* Además, plasma lo que debería de ser la seguridad nacional: "un recurso más para conocer lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales políticas o económicas que pueden estar poniendo en peligro la seguridad del país". En otras palabras, falta entender que no sólo los pobres, indígenas o rebeldes tienen la culpa de la catástrofe del país.

3

LOS FRACASOS DEL CHANTAJE. RÉGIMEN DE PROHIBICIÓN DE DROGAS Y NARCOTRÁFICO

*Froylán Enciso**

En este artículo se revisa cómo se instrumentó en México el régimen de prohibición de drogas impulsado por Estados Unidos, siguiendo la propuesta teórica de Ethan Nadelmann sobre el desarrollo de los regímenes globales de prohibición. Muestra que la criminalización del narcotráfico no es un fenómeno inevitable, sino un proceso histórico que implicó la constante negociación entre diversos actores tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Su tesis principal es que "las amenazas con que Estados Unidos impuso este régimen de prohibición en México han sido meros chantajes" que han tenido convergencia o no con el avance de la democracia mexicana (las amenazas estadounidenses incluyen: dificultar cruces fronterizos, retirar el apoyo para el mantenimiento del régimen autoritario; denunciar corrupción de la élite política mexicana; violar sistemáticamente la soberanía territorial; condicionar apoyo económico durante crisis financieras; boicotear negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte e imponer procesos —formales e informales— de "certificación"). Una de las pruebas del chantaje es que la mayor parte de las ganancias por venta de drogas se obtiene en Estados Unidos y no en México (las organizaciones criminales mexicanas, según estimaciones de la ONU y la Casa Blanca, controlan apenas entre 10 y 30% del valor del mercado estadounidense).

Durante el Porfiriato hubo un tímido consumo de enervantes que creó mecanismos de diferenciación de clase y discursos médicos que, aunados a la proclividad de los grupos revolucionarios a la estigmatización de las drogas y el alcohol y las presiones estadounidenses, des-

* Doctorante del Departamento de Historia de la State University of New York-Stony Brook: <*fenciso@gmail.com*>.

embocó en la "criminalización con excepciones". Estos espacios de excepción llevaron al general Lázaro Cárdenas a intentar un vanguardista mecanismo de control estatal de la distribución de drogas y el tratamiento médico de los toxicómanos. Estados Unidos no aceptó la propuesta por motivos estratégicos y morales, lo que llevó a establecer políticas negociadas para el control de las drogas: el discurso de la salud fracasó a favor del de las balas.

México apoyó la cruzada estadounidense contra las drogas durante la Guerra Fría hasta la llegada al poder de Richard Nixon, quien, por motivos electorales, presionó a México para que cerrara el espacio abierto entre la letra de las leyes prohibicionistas y la práctica de la ley mediante estrategias militares y policiacas más radicales. La "criminalización con dientes" promovida por Nixon creó "mecanismos de negociación de los espacios de impunidad" ante leyes prohibicionistas difíciles de instrumentar debido a los incentivos económicos del mercado de drogas estadounidense.

Los últimos 30 años del PRI en el Ejecutivo federal estuvieron marcados por ciclos de ampliación y reducción de los espacios de impunidad frente al prohibicionismo. Esos ciclos estuvieron movidos por el condicionamiento del apoyo de Estados Unidos al régimen priista en el ámbito internacional y por negociaciones locales y pactos entre la élite de poder con organizaciones criminalizadas (el chantaje estadounidense se manifestó en operativos violadores de derechos humanos en 1970, una relación críticamente tensa en 1980 y un pragmatismo inercial en 1990). Por eso la llegada de la alternancia y el pluralismo político en 2000 pulverizó los pactos y demás negociaciones de los espacios de impunidad en el régimen de prohibición, lo que desestabilizó el entramado institucional en su conjunto. Después del año 2000 el peor fracaso del chantaje fue mexicano: generó "estrategias gubernamentales que volvieron a México en un país esclavo de pasiones prestadas y desvanecidas".

Del análisis de este proceso histórico se propone aquí una conceptualización de la "narcocultura" que distingue entre la "alta narcocultura" de la élite del poder y la "baja narcocultura" de las clases populares.

La primera es definida como "la expresión pública de la negociación de la élite del poder alrededor de los espacios de impunidad existentes en la distancia entre la letra y práctica de lo local, así como en la creación

de arreglos legales alternativos", e incluye, aunque no se limita a: discusiones públicas y no necesariamente judiciales del involucramiento de contrincantes políticos en el tráfico de drogas; las discusiones teológicas entre la jerarquía del clero católico sobre la legitimidad de recibir limosnas que provienen del narcotráfico; las líneas editoriales que representan, crean y reproducen posturas éticas, estéticas y políticas alrededor de estas discusiones; las artes visuales o literarias que pugnan por cerrar o no los términos jurídicos que propician espacios de impunidad; los textos académicos que pugnan por cerrar o no los espacios de impunidad abiertos por el régimen global de prohibición.

La "narcocultura popular", por otro lado, es conceptualizada como "el entramado de intercambios de significados que permiten el reclutamiento, la protección ideológica frente a la estigmatización y el manejo psicológico del riesgo en el mercado de drogas definidas por el prohibicionismo como ilegales", y contiene: expresiones musicales como el narcocorrido y el vallenato; los cultos apócrifos; las reivindicaciones literarias y cinematográficas de narcotraficantes; los rituales de socialización que fortalecen la imagen de actores criminalizados específicos y las formas de vestir, usar vehículos, celebrar fiestas o hacer filantropía propia de narcotraficantes.

Un mérito del presente texto es que muestra el poder explicativo del modelo de Nadelmann en el caso mexicano, resaltando además las singularidades del caso. El análisis histórico que aquí se realiza y la explicación de la economía política del narcotráfico (de precios inflados por el riesgo y los diferenciales de precios entre el punto de producción y los puntos de consumo) presentan los suficientes argumentos para justificar la legalización de las drogas.

4
COLOMBIA Y MÉXICO: LAS VIOLENCIAS DEL NARCOTRÁFICO

*Marco Palacios** y *Mónica Serrano***

A partir del impacto de las políticas antinarcóticos prohibicionistas, este trabajo analiza los paralelos entre las trayectorias de Colombia y México. Se subraya que los problemas aquí abordados atañen no sólo a Colombia y a México, sino a la región en su conjunto. Al terminar la primera década del siglo XXI, América Latina concentra 8% de la población mundial y 28% de la tasa mundial de homicidios.

Los paralelos más importantes entre las trayectorias colombiana y mexicana incluyen la posición de ambos países como productores importantes de drogas y la presencia del nexo corrupción-violencia y de pactos y "sistemas de regulación" en la base de lo que aquí se denomina la *paz priista* y la *paz uribista*.

El análisis parte de la premisa de que los mercados ilegales son intrínsecamente propensos a la violencia y distingue tres principales tipos de violencia vinculados al problema de las drogas en Colombia y México: antiestatal, criminal y de fuego cruzado.

La comparación entre Colombia y México se apoya en tres argumentos: 1] el papel ejercido por el sistema de partido hegemónico en la contención de la violencia en México y la incapacidad del Estado colombiano —política y territorialmente fragmentado— para contener la ola de violencia asociada al narcotráfico de principios de la década de 1980; 2] el peso de la apertura de fronteras territoriales en el desarrollo de una simbiosis entre narcotráfico y guerrilla en Colombia, y 3] la confluencia de una doble transición política en México —hacia una democracia

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México: <*mpalacios@colmex.mx*>.

** Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*mserrano@colmex.mx*>.

electoral y un Estado neoliberal— con niveles crecientes de violencia y la consecuente "colombianización" de México.

El estudio del auge de Colombia y México en el circuito ilegal de drogas subraya el peso de factores geográficos y de tradiciones de contrabando. Sin embargo, el papel desempeñado por Colombia y México en el mercado ilegal de drogas no podría explicarse sin tomar en cuenta el impacto de la prohibición y la consecuente transformación de las drogas en mercancías valiosas. De igual modo, se atribuye la apertura de "oportunidades criminales" en ambos países a la ejecución de las leyes prohibicionistas en otras latitudes.

Las diferencias más importantes entre las dos trayectorias son consecuencia de los arreglos políticos y sociales que imperaron en Colombia y en México. Mientras que en México el capital simbólico y social en manos del Estado revolucionario erigió barreras tanto a la penetración del narcotráfico como a la colaboración antinarcóticos con Estados Unidos, en Colombia la descentralización y escasa institucionalización del Estado se tradujo en una menor resistencia a la penetración social y política del narcotráfico. De igual modo, la estrecha colaboración que Bogotá había forjado con Washington durante la Guerra Fría sirvió de base para una cercana colaboración antinarcóticos desde finales de los años ochenta.

Con base en esta perspectiva institucional, la evolución de la economía de las drogas en México se divide en tres principales etapas: 1] 1920-1947: surgimiento y desarrollo de una economía de las drogas geográficamente localizada, organizada en torno a dos cultivos —la mariguana y la amapola— y regulada a partir de acuerdos y pactos locales; 2] el periodo de oro de la regulación centralizada desde la segunda posguerra y hasta principios de la década de 1980. Un conjunto de factores permite explicar la efectiva regulación de la economía ilícita de las drogas a lo largo de estas tres décadas y el despliegue histórico de campañas exitosas de erradicación en México. Entre los factores más importantes destacan: la presencia de un marco autoritario, inmune a estándares de derechos humanos; un conjunto de reglas informales que regularon la interacción entre actores estatales y criminales y la actuación temible de la Agencia Federal de Seguridad, que tuvo justamente a su cargo el monitoreo del cumplimiento de dichas reglas y pactos, y 3] en la tercera y

última etapa que comienza en la primera mitad de la década de 1980 nos topamos con una triple transición:

a] de una economía formal organizada en torno a la sustitución de importaciones a un modelo basado en la promoción de las exportaciones y la integración económica de Norteamérica;
b] de un sistema de partido hegemónico a uno multipartidista y acompañado de una creciente competencia electoral y,
c] la transición de un mercado de drogas rural y geográficamente localizado a una economía ilegal dispersa a lo largo y ancho del territorio. Esta transición y la consecuente organización de la economía ilícita en torno a la provisión de servicios para el trasiego de cocaína al mercado estadounidense fue consecuencia directa de la decisión de Washington de desviar la ruta de cocaína de Florida al territorio mexicano.

En la primera mitad de la década de 1990 el impacto de esta triple transición se hizo evidente en los crecientes niveles de violencia que afectaron a México. Mientras que el movimiento de mercancías ilícitas pudo sin duda beneficiarse de la apertura económica y de la puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la apertura política introdujo una dosis de incertidumbre a las reglas del juego que hasta entonces habían regulado las relaciones entre autoridades públicas y actores criminales. Pero si duda más importante fue la transformación del mercado ilegal de drogas y el aumento inusitado de su valor como consecuencia de la apertura de las nuevas rutas de la cocaína. En las nuevas condiciones, la autoridad de las dependencias encargadas de la "regulación" del mercado ilícito se vio severamente erosionada, mientras la capacidad de compra y corrupción en manos de las organizaciones criminales aumentó de manera vertiginosa. En 1993, los asesinatos del procurador de Culiacán en la ciudad de México y del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en Guadalajara dejaron ver los primeros síntomas de una nueva violencia.

Mientras las instituciones y la sociedad en México navegaban por esta triple transición, en Colombia el poder tan corrosivo como impredecible del narcotráfico se manifestó, primero, en una funesta alianza entre

las fuerzas de seguridad del Estado y el cártel de Medellín en contra de los grupos rebeldes de izquierda y, poco después, en un pacto de coexistencia entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la organización de Pablo Escobar. La alianza entre las agencias de seguridad y el cártel de Medellín y la creación del MAS (Muerte a los Secuestradores) no ofrecieron al Estado colombiano seguridad alguna frente a las nuevas y cada vez más poderosas organizaciones criminales. En 1984, el ataque al laboratorio de cocaína Tranquilandia no sólo llevó a acuñar el término narcoguerrilla, sino que desató una conflagración mayor entre el Estado colombiano y las organizaciones criminales. Con el asesinato, el 30 de abril de 1984, del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, a manos de Pablo Escobar se desata la narcoguerra en Colombia, obligando a la élite política a aceptar sin tapujos la magnitud del desafío del narcotráfico al orden político y social. En las nuevas condiciones, el presidente Belisario Betancourt dio un giro de 180º: por un lado abrió cauce a las extradiciones y, por el otro, comprometió de lleno a las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas.

En el periodo 1987-1993 la violencia en Colombia no sólo rompió umbrales sino también toda noción de pautas establecidas. Mientras el fin de la alianza entre el cártel de Medellín y las FARC dejó un saldo de más de 3 000 miembros de la Unión Patriótica asesinados, el homicidio del candidato liberal Luis Carlos Galán, en agosto de 1989, ocurría en medio de una creciente guerra frontal entre los cárteles de Medellín y de Cali. Si bien es cierto que en 1993, gracias al apoyo prestado por el gobierno de Estados Unidos, las autoridades colombianas, de la mano del cártel de Cali, lograron acorralar y finalmente asesinar a Pablo Escobar, el control del narcotráfico pasó a nuevas manos: las FARC y los grupos paramilitares.

La aparente victoria sobre el cártel de Medellín y la creación de una nueva entidad, el Bloque de Búsqueda, en 1989-1990, no fueron suficientes para contener la ola de violencia o la creciente presión de las autoridades estadounidenses. Si bien es cierto que el hostigamiento sistemático de Washington en contra del gobierno de Samper propició el desmantelamiento del cártel de Cali, también lo es que alentó el fortalecimiento del control del narcotráfico por las FARC y los paramilitares, a expensas de la autoridad del Estado. En estas circunstancias, el nuevo

gobierno de Pastrana buscó abrir espacios mediante una oferta de paz a las organizaciones guerrilleras y, más específicamente, a las FARC. Sin embargo, antes de lo esperado y bajo el influjo estadounidense, esta oferta de paz mudó de ropas para convertirse en un plan antinarcótico y contrainsurgente. Poco después, los ataques terroristas contra las torres gemelas de Nueva York, en septiembre de 2001, ofrecieron una nueva ventana de oportunidad para la evolución del Plan Colombia de oferta de paz, a paquete antinarcóticos y plan antiterrorista.

Aunque a la sombra de ese Plan, Colombia ha conseguido modificar algunos de sus indicadores de seguridad, no sólo persisten serias dudas sobre el origen y magnitud de estos supuestos logros, sino también sobre su viabilidad. Por un lado, el fortalecimiento de las instituciones del Poder Judicial debe más a las reformas constitucionales de principios de la década de 1990 que a aquellas enarboladas por el Plan Colombia. Además, a los ojos de muchos, la aparente estabilidad que los colombianos han podido disfrutar en algunas latitudes no sólo está íntimamente ligada, sino que depende de los términos establecidos para la desmovilización de los paramilitares por la Ley de Justicia y Paz, y de la reconfiguración de los poderes locales en torno a estos actores. Por otra parte, ante la presencia de una economía ilícita boyante, algunos cuestionan la sustentabilidad de los logros alcanzados en el plano de la seguridad, mientras que muchos otros, con razón, aluden a la severa crisis de derechos humanos que acecha a Colombia, con más de 3.6 millones de desplazados internos, la mayoría como consecuencia directa de la violencia.

Como en Colombia, los crecientes niveles de violencia registrados en México a la vuelta del siglo fueron el trasfondo de las decisiones tomadas por los gobiernos de la transición. Si bien al asumir la Presidencia en 2004, el gobierno de Calderón no enfrentaba la disyuntiva de una guerra de dos frentes, los ecos con la experiencia de Andrés Pastrana no pasaron inadvertidos. Ante los crecientes niveles de violencia, la aparente ausencia de alternativas y el riesgo de ingobernabilidad, acrecentado en su caso por un claro déficit electoral, el Presidente electo decidió apostar por una alianza antinarcóticos con Estados Unidos: la Iniciativa Mérida.

Tanto en Colombia como en México, el auge de las economías ilegales de drogas ha sido consecuencia directa de la prohibición y de la ejecución cada vez más punitiva de políticas antinarcóticos. El despliegue

de estas políticas en Colombia y en México no sólo no se ha traducido en una reducción significativa de sus economías ilícitas, sino que ha agravado a su paso muchas de las aristas del problema de las drogas. En Colombia, como en México, los éxitos de estas políticas han sido tan superfluos como efímeros. A lo largo de un siglo, la ejecución punitiva de la prohibición ha asegurado altos rendimientos para el comercio ilegal de drogas, a la vez que ha garantizado la presencia de una estructura de incentivos que ha hecho posible la renovación constante de los grupos criminales. Las trayectorias de Colombia y México en materia de narcotráfico y, más específicamente, en la ejecución de las políticas de control de la oferta de drogas ilícitas dejan ver con absoluta claridad los incesantes desafíos internos y las amenazas externas a los que dichas políticas dan lugar.

5
LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

*José Luis Piñeyro**

El ensayo lo conforman dos apartados. El primero aborda la estrategia de seguridad pública anticriminal, las explicaciones gubernamentales cuando no funciona, sus errores tácticos, las propuestas para elaborar una reforma militar y las repercusiones internas y externas de tales errores en las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM), además de la importancia y objetivos de la asistencia policiaco-militar de Estados Unidos vía la Iniciativa Mérida. El segundo presenta la concepción de seguridad nacional actual, cómo ha perdido su contenido integral y cómo se privilegia una visión de tipo preventivo (no superar la capacidad de respuesta del Estado frente a un conflicto social o una emergencia ambiental), represivo y militarizado de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón; seguridad disociada de un desarrollo social y político incluyente y económica y ambientalmente autosustentable. Por razones de espacio sólo expondremos algunos aspectos del primer apartado.

Ahora bien, la estrategia de seguridad pública antinarcóticos es de corte represivo y reactivo y secundariamente preventivo frente al narcotráfico y la drogadicción. Esta estrategia descansa en el modelo incremental: si los narcos aumentan la calidad del entrenamiento y armamento de sus efectivos paramilitares y la violencia de sus acciones, así como los pagos para corrupción, entonces se requiere de más policías y militares, armamento moderno, respuestas contundentes, equipo técnico superior y mejores salarios y así en cualquier aspecto técnico bélico. Se sobreestiman los elementos materiales sobre los morales en la guerra antinarco, como

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metroplitana, Unidad Azcapotzalco: <*jlpineyro@aim.com*>.

es el caso del aumento de salarios; no se reconoce que ningún Estado del mundo pueda competir con el crimen organizado, pues éste puede duplicar o triplicar los pagos fácilmente, por lo que los incentivos morales son fundamentales: el funcionario civil o militar debe tener vocación profesional, lo que no supone que no tenga ingresos decorosos.

Lo anterior se complementa con un sistema nacional de seguridad pública basado en una estrategia anticriminal integral: estrecha cooperación, coordinación e intercambio de inteligencia interinstitucional y entre las policías municipales, estatales, la federal y las FAM para realizar operativos conjuntos contra el crimen profesional, así como con la contraparte del sistema judicial y penitenciario y los sistemas similares de Estados Unidos. Así, frente al aumento exponencial de delitos de alto impacto (secuestros, violaciones, etc.) y comunes (asaltos en vía pública, robos a viviendas etc.) se presentan supuestas soluciones al crimen profesional sintetizadas en mano dura en el plano físico y legal, que a su vez reproducen la óptica represiva antidelincuencial gubernamental antes mencionada.

La primera solución simplificadora es la juridicista, que señala la necesidad de tipificar nuevos delitos (rebajar la edad penal dado el uso de menores en la venta de narcóticos o armas, o bien aplicar la pena de muerte, etc.) y aumentar las penas pecuniarias y de encarcelamiento como factor disuasivo, acompañado de capacitación legal a policías y empleados judiciales, elaboración de reglamentos de responsabilidad y promulgación de leyes anticrimen. Actualizar el entramado legal y capacitar a quienes van a aplicarlo.

La segunda versión simplista afirma que la deficiencia básica para abatir el crimen profesional es de carácter organizativo y logístico. Se requiere mayor y mejor coordinación y cooperación interinstitucional entre los organismos civiles y militares del Estado y sus contrapartes estadounidenses vía intercambio de información confidencial, dotación de entrenamiento especializado, equipos de comunicación, armamento y transporte modernos a fin de fortalecer la profesionalización policiaca acompañada de altos salarios como atractivo de reclutamiento y disuasivo de corrupción. Cooperación, coordinación y profesionalismo con y entre funcionarios de carrera son la clave principal.

La tercera variante mecanicista para explicar las derrotas frente al narcotráfico es de corte voluntarista. No existe, se afirma, voluntad clara

del Presidente y de altos funcionarios civiles y militares para ampliar la campaña contra el crimen transnacional. Es indudable que se requiere voluntad personal o colectiva para realizar cualquier acción, pero se subestiman las distintas barreras estructurales de carácter cultural y económico-social, como la extendida narcocultura entre los jóvenes, quienes forman parte del ejército de reserva de desempleados, además de los 55 millones de pobres y pobres extremos de donde el crimen organizado se retroalimenta. Con 1% de esa cantidad sumarían 500 000 personas; cifra muy reducida, pues los narcos cuentan con 500 000 colaboradores, reportó el alto mando militar. Habría que agregar las bases sociales de otras actividades ilegales, como el tráfico de migrantes, niños, armas, autos, mercancías robadas, etcétera.

La cuarta perspectiva explicativa es la culturalista y está referida especialmente a los jóvenes, cuyos voceros gubernamentales y religiosos afirman que carecen de valores cívicos (patriotismo, solidaridad, honestidad, etc.), religiosos (amor al prójimo, humildad, fe, servicio a la comunidad, etc.), familiares (obediencia a los padres y sus normas) y legales: respeto al Estado de derecho y a las instituciones. No se preguntan por qué la juventud actual es incrédula frente a Dios o al Estado, subestiman los grandes niveles de desempleo, pobreza y la falta de expectativas futuras de mejores condiciones de vida: es la generación de las crisis económicas recurrentes de los últimos 20 años.

El quinto enfoque analítico de por qué no hay resultados positivos en seguridad pública se centra en la extendida impunidad institucional y social reproducida por la corrupción y por el peso de la herencia priista patrimonialista. Para erradicar la cultura de la impunidad se requiere una profesionalización con mentalidad de servicio público y reglamentos que definan las atribuciones de policías, ministerios públicos y jueces que garanticen imparcialidad y honestidad a la ciudadanía, y a los criminales darles la certeza de que van a ser arrestados y enjuiciados. Así, los delincuentes, con un razonamiento de costo-beneficio, antes de efectuar un ilícito deben saber que no van a quedar impunes al enfrentarse a un incorruptible sistema policial, judicial y penitenciario. En México, con tantas necesidades sociales insatisfechas, la reflexión del costo-beneficio no funciona, especialmente para la delincuencia ocasional de donde se nutre el crimen profesional.

La sexta explicación acerca del avance o no en la lucha anticriminal es la de la corresponsabilidad. Las autoridades federales, en particular el Poder Ejecutivo, indican que si las autoridades estatales y municipales no combaten el narco dentro de sus facultades legales en sus territorios es imposible avanzar en tal guerra; lo mismo se dice del Poder Legislativo, cuando no aprueba con celeridad iniciativas presidenciales de ley para confrontar al crimen.

La última explicación es de corte militarista. Dado que las FAM son superiores en entrenamiento, armamento, organización y a que son menos corruptas e ineficientes que las policías, deben tener un rol definitivo en la batida antinarco. Se requiere de una saturación del teatro de operaciones en una ciudad o región a través del despliegue de miles de soldados, acciones decisivas para arrestar capos, destruir laboratorios, confiscar dinero y drogas, patrullajes continuos, etc. Es, supuestamente, la solución definitiva y más efectiva.

Todos los enfoques analíticos reseñados (que son justificaciones en ciertas coyunturas críticas) son necesarios e importantes para intensificar la campaña pro seguridad pública en México, mas son insuficientes dado que se desligan del crítico contexto socioeconómico donde se pretenden instrumentar. A excepción de las visiones legalista, voluntarista y culturalista, todas tienen una fuerte tendencia economicista: sin suficiente presupuesto no se puede avanzar de forma sustancial. Por otro lado, el mejoramiento de las condiciones económicas de la nación mexicana no es importante para intensificar la lucha anticriminal. El Estado y la nación aparecen distanciados mediante un presupuesto público que proporcionalmente gasta más en satisfacer las necesidades de la alta burocracia y del funcionamiento estatal que en las necesidades de reproducción física y moral de la nación. De igual forma, el enfoque voluntarista no incluye a los sectores populares, sólo cuenta el liderazgo presidencial o gubernamental. La voluntad colectiva, entendida como participación ciudadana amplia y permanente, no es requerida de forma sistemática y cuando se requiere los gobernantes piden que sea sin ninguna compensación social o alternativa económica a cambio, sólo por "amor a la patria", los valores nacionales de solidaridad y responsabilidad, etcétera.

El gobierno de Calderón no reconoce el carácter histórico, tanto estructural como coyuntural del crimen organizado en México, o si lo hace,

sólo se refiere a las desastrosas herencias económico-culturales de 60 años de gobiernos nacionales del PRI, pero no explica el porqué de su actual reproducción ampliada, sea con los gobiernos federales del PAN o estatales y municipales del PRD y del PRI.

Es urgente elaborar una política de Estado en seguridad pública que incorpore a la estrategia anticriminal tácticas como las siguientes: 1] el rastreo y golpeteo sistemáticos al nervio financiero del crimen y sus lavadinero, los delincuentes de cuello blanco; 2] la investigación y confiscación del nervio patrimonial criminal y el arresto de los prestanombres; 3] el impulso a la participación ciudadana vía grupos de expertos y organismos de contraloría social para supervisar el sistema policiaco, judicial y penitenciario; 4] campañas permanentes de prevención de delitos (drogadicción, narcotráfico, contrabando, etc.) para restar poder económico al crimen; 5] campañas masivas para estimular la participación social vía policías de barrio, comunitarios, etc.; 6] instrumentación de campañas amplias y permanentes de rehabilitación de drogadictos. Estas tácticas permitirán paulatinamente regresar las FAM a los cuarteles. Urge a la nación contar con una política de Estado en seguridad pública y en seguridad social y laboral y no con políticas gubernamentales sexenales que no fortalecen la seguridad nacional y el Estado mexicano.

6
INTELIGENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL. APUNTES Y REFLEXIONES

*Luis Herrera-Lasso M.**

Señalan los politólogos contemporáneos que las democracias exitosas son aquellas que subsisten no por mérito de sus autoridades, partidos u organizaciones políticas, sino gracias a la fortaleza de sus instituciones. Hoy en día existe una infinidad de indicadores precisos y con metodología confiable que nos permiten saber en dónde se encuentra la fortaleza institucional de una sociedad. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad nacional la medición es más compleja, al no ser ésta un hecho factual sino una condición que debe prevalecer para que todo lo demás funcione.

En el caso de México, la sociedad civil conoce muy poco sobre quiénes son y qué hacen sus servicios de inteligencia para la seguridad nacional, pues más allá de lo que aparece en los medios de comunicación y de lo que escribe un grupo muy reducido de estudiosos y expertos, las percepciones del ciudadano común se basan en estereotipos, en no pocos casos originados en experiencias del pasado o incluso en obras de ciencia ficción, películas o novelas de espionaje. La cultura de inteligencia y seguridad nacional entre la población es una asignatura pendiente en nuestro país. Éste es el contexto del presente artículo, que busca arrojar un poco de luz sobre este tema a partir de lo que ha sido el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), instancia del Estado mexicano encargada de las tareas de inteligencia civil para la seguridad nacional, su historia, sus retos y su evolución en las últimas dos décadas.

En las democracias más exitosas el ciudadano confía en sus instituciones y hace su parte para que éstas funcionen. Japón, Suecia, Alemania o Nueva Zelanda son buenos ejemplos de países en los que la

* Director de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional: <*lherrera@coppan.com*>.

ecuación gobierno-ciudadano funciona. Ninguno de estos países está o ha estado exento de malos políticos, crisis económicas o momentos de vulnerabilidad. Sin embargo, el éxito de su permanencia como Estado se basa en la fortaleza de sus instituciones, que se sostiene en la actuación y confianza del ciudadano. Es por ello que en esta reflexión se concede la mayor importancia al diseño, evolución y fortaleza de una institución, ya que de estos factores se deriva su eficacia y permanencia. En comparación con otras sociedades, el mexicano no confía o confía poco en la autoridad, en el gobierno, en las instituciones o en los otros ciudadanos. La desconfianza genera, casi por definición, bajos niveles de compromiso.

¿Cómo se mide en este entorno la eficacia y pertinencia de las instituciones en materia de seguridad nacional e inteligencia? La historia nos enseña, con bastante claridad, que el éxito o fracaso de un modelo depende de la circunstancia y momento histórico de cada país. Las evaluaciones en estas materias son, casi por definición, cualitativas y contienen intangibles y cosas que no suceden, que son tan importantes como las que sí sucedieron. Los casos de Japón y Alemania muestran que es posible ser potencia económica de primer orden sin ser potencia militar, lo que muestra que en el ámbito del poder y la seguridad nacional no existe un modelo único a seguir. En las democracias avanzadas, mientras no hay guerra y se mantiene la estabilidad social y política, el ciudadano común no hace mayores indagaciones sobre las acciones en los ámbitos de seguridad nacional e inteligencia. Sin embargo, cuando existe entre los ciudadanos un alto nivel de desconfianza, sumada a la falta de información, esta área puede convertirse en objeto de graves cuestionamientos. ¿Qué hace el Estado con ese poder y con la discrecionalidad que su uso le otorga? ¿Lo utiliza para el bien de la sociedad o para favorecer los intereses de grupos o individuos? ¿Es imparcial en el uso de sus instrumentos?

No es posible entender y avanzar en el tema de la inteligencia y la seguridad nacional en México sin un atisbo de apertura e interés por saber en dónde estamos y hacia dónde debemos ir. ¿Qué hemos hecho bien y en qué hemos fallado? ¿Cuál es nuestra capacidad instalada y cómo debemos utilizarla? ¿En qué debemos mejorarla? ¿Qué debe saber el ciudadano sobre sus instituciones dedicadas a la inteligencia y a la seguridad nacional?

El Cisen es una institución joven, con niñez y adolescencia nada tranquilas. El Cisen es el principal referente para el tema de inteligencia civil para la seguridad nacional y en esa medida las preguntas obligadas que se buscan contestar son: ¿qué es y qué hace el Cisen?, ¿cómo se construyó y cuál es su fortaleza institucional?, ¿contamos con una institución sólida, eficiente y bien orientada en materia de inteligencia para la seguridad nacional a la luz de los retos que enfrenta nuestro país?

Para muchos críticos, incluso hoy en día, entre lo que era el aparato de inteligencia del Estado mexicano antes de la creación del Cisen y lo que es ahora, no existe mayor diferencia. Sin embargo, su historia muestra otra cosa. Surge a partir de una preocupación real por los vicios que generaba mantener en una sola entidad las labores de inteligencia y la desactivación de las amenazas a la seguridad nacional. Surge también en un contexto en el que el narcotráfico amenazaba con penetrar y desvirtuar las acciones de inteligencia del Estado mexicano. Su creación permite hablar del viejo régimen y del nuevo régimen de la inteligencia en México. La preocupación genuina, el profesionalismo y el compromiso de muchos mexicanos produjeron ese salto cualitativo que mantiene a la institución vigente en su diseño y orientación, a pesar de los grandes cambios políticos y sociales por los que ha atravesado el país en las últimas dos décadas.

La fortaleza institucional ciertamente no se logra de la noche a la mañana y la construcción del Cisen, aunque estuviera en la dirección correcta, requería al menos tres componentes que no tenía: un marco jurídico propio; tecnología de punta, en particular sistemas cibernéticos y sistemas de comunicación de última generación; e interacción sistemática con otros servicios de inteligencia. En lo interno había que afinar y mejorar las habilidades de investigación de campo, construcción de redes de información y sistemas de análisis de inteligencia. Esta evolución es parte del contenido de este artículo.

También forman parte de esta historia eventos de enorme relevancia política que pusieron a prueba a la institución. El primero transcurrió en 1994, cuando el EZLN hace su aparición pública en el mes de enero; en marzo es asesinado el candidato del PRI a la Presidencia de la República; en julio se llevan a cabo elecciones generales; en agosto se registra otro asesinato político y en diciembre toma posesión un nuevo

gobierno. ¿Cuál fue el papel del Cisen en esta historia? ¿Fue un instrumento fundamental para contribuir a resolver y sobrepasar estos retos? Los hechos parecen mostrar buenos resultados.

La segunda gran prueba para el Cisen se presentó en 2000, al momento del triunfo de la oposición para la Presidencia de la República. El nuevo grupo político llegó al poder con un velo de prejuicios sobre las tareas y el personal de inteligencia del Estado mexicano, lo que en automático puso en tela de juicio la existencia misma de la institución. Existía la percepción de que el Cisen había sido creado por el PRI para servir a sus intereses y evitar que otro partido llegara al poder. Ése era el diagnóstico, y su desaparición la solución. La institución logró sobrellevar el temporal después de una exhaustiva auditoría externa en la que resultó que el Cisen era una institución seria y responsable, que en su corta vida —15 años, si tomamos 1989 como punto de partida— había logrado desarrollar un aparato profesional de inteligencia al servicio del Estado, sin alianzas ni compromisos con ningún partido o grupo político en el poder. Sin duda había cosas que mejorar, pero de la evaluación a fondo que se hizo resultó ser una institución sólida, necesaria y bien orientada. El Cisen siguió su curso sin cambios estructurales y prácticamente con la totalidad de su personal. Otro apartado de este artículo se refiere a la vinculación del Cisen con la comunidad internacional de inteligencia, una de las asignaturas pendientes desde su creación y que resultaba indispensable para ser tomado en cuenta como una contraparte confiable en el complejo mundo de los servicios de inteligencia.

En un país como México, el tema de la legitimidad y legalidad de sus aparatos de inteligencia dista de estar resuelto, incluso ya entrados en el siglo XXI. Pasaron más de tres lustros desde la creación del Cisen (1989) para que el aparato de inteligencia civil del Estado mexicano contara con un marco regulatorio que le diera fortaleza y sustento jurídico a sus acciones. Finalmente esta meta se alcanzó en 2005, con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional. Esta ley otorga facultades claras al Ejecutivo, pero también incluye aquellas que en esta materia tienen los otros poderes de la Unión a efecto de asegurar los equilibrios y contar con mecanismos democráticos de seguimiento y supervisión de las tareas de inteligencia.

En su joven historia el Cisen ha debido enfrentar distintos retos y situaciones. Podría decirse que en la mayor parte de los casos salió institucionalmente fortalecido y mejor posicionado, tanto en su interior como frente al exterior. Sin embargo, el Cisen no puede ni debe verse como una isla sino como parte de un sistema más amplio, en directa referencia al gobierno federal, al aparato burocrático del Estado mexicano y a lo que la sociedad mexicana tiene que esperar u opinar sobre sus servicios de inteligencia. A este complejo y delicado tema se dedica la última parte de este trabajo. De aquí surgen preguntas y retos que van más allá del Cisen, ya que enfrentarlos y resolverlos implica procesos que tocan a muchos actores e intereses, públicos y privados. Esta reflexión se realiza a partir de la convicción de que es sólo con visión de futuro, ausente de triunfalismo y complacencias, como realmente el país puede avanzar, incluso en sus temas más delicados, siempre y cuando contemos con un diagnóstico correcto, una estrategia adecuada y, sobre todo, voluntad y compromiso.

El aparato de inteligencia civil del Estado mexicano ha pasado por distintas etapas en su construcción y evolución, y a pesar de sus altibajos, no ha perdido el rumbo. De los hechos más destacables en este siglo está el contar con una legislación que establece el qué y el cómo, los órganos de control y supervisión desde el Legislativo y la participación del Poder Judicial para evitar intervenciones no justificadas en la privacidad del ciudadano. Todo ello coloca al Cisen en una posición institucional mucho más sólida que hace 20 años.

Su capacidad instalada se ha fortalecido. En el actual sexenio se han adoptado metodologías más modernas y confiables para la elaboración y seguimiento de la agenda de riesgos, se han introducido nuevas tecnologías de informática, sistemas de trabajo más modernos en las áreas de investigación y análisis y se han reforzado los programas para incrementar las habilidades y capacidad de respuesta del personal.

El México de hoy enfrenta retos muy serios, particularmente en el ámbito de la seguridad pública, lo que se ha convertido en tema central de la agenda de seguridad nacional. No es suficiente que el Cisen sea una institución sólida en su diseño, orientación y actuación. Cuando el cuerpo humano registra una enfermedad grave, el resto del organismo debe actuar para contrarrestarla. Hoy en día es en el ámbito de la seguridad

pública en donde se presentan las principales amenazas a la seguridad nacional y los principales retos para el sistema de seguridad nacional del país, del cual el Cisen es parte. Pasó la época en que la institución debió probarse por su actuación relativamente aislada. La tercera gran prueba para la institución resulta todavía más compleja y difícil que las dos anteriores.

7
LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y BRASIL: UNA COMPARACIÓN

*Arturo Alvarado Mendoza** y *Jorge Zaverucha***

Este trabajo compara la situación de las fuerzas coercitivas estatales de México y Brasil en tres ámbitos: la normatividad, las formas de cada organización y la relación entre estas instituciones y la gobernanza contemporánea de cada país. En cada uno mostramos que existe una tendencia a la militarización de la seguridad pública y una persistente autonomía e impunidad de su trabajo, que representa un tremendo obstáculo para la democracia.

Brasil y México ofrecen ventajas al estudio comparativo de las nuevas formas de ejercicio de la coerción estatal. Tienen instituciones federales similares; sus constituciones y leyes otorgan una amplia discreción al trabajo militar y policial. Tienen también diferencias importantes. El desarrollo histórico de los militares y de las policías son diferentes, no obstante han llegado en nuestros días a un comportamiento similar; ambos países transitaron a la democracia bajo distintas condiciones y relaciones con los militares, pero ahora enfrentan los mismos problemas de violencia y de militarización: el principal reto de estos países es controlar a los militares y a las policías, reducir la violencia criminal y consolidar un régimen democrático.

En Brasil, las fuerzas armadas están siendo entrenadas para ejercer funciones de *policiamento*, práctica sustentada en una doctrina de garantía de la ley y del orden que permea la Constitución de Brasil de 1988. En México hay una creciente presencia de las fuerzas armadas en los cuer-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <*alvarado@colmex.mx*>.

** Professor do Departamento em Ciências Políticas da Universidade Federal de Pernambuco, Brasil: <*jorgezaverucha@uol.com.br*>.

pos policiacos, en tareas de seguridad pública, persecución de los delitos, procuración de justicia y represión, y los criterios han sido de emergencia y discreción política, porque la coalición política no ha creado un nuevo marco legal que regule las fuerzas del Estado y reduzca la violencia. Además, a medida que aumenta el descrédito de las policías entre la población, más gobernantes solicitan ayuda de los militares federales para combatir el crimen. Hay una fuerte presencia de las fuerzas armadas en las favelas de Río de Janeiro y una nueva Policía Pacificadora, pero la inseguridad urbana continúa.

¿A qué se deben estas tendencias? En diferentes regiones y países del mundo la última ola de democratización estuvo acompañada de modificaciones en los sistemas de seguridad nacional e interior. Las transiciones intentaron desmilitarizar la política, controlar a los militares y circunscribirlos a una actividad externa al gobierno, a la defensa de las fronteras y de la soberanía.

No tenemos ahora un enfoque que explique las nuevas funciones de los ejércitos ni su combinación con las policías. Los antiguos paradigmas no corresponden con los cambios históricos, porque los retos de la seguridad pública están cambiando y porque la presencia de las fuerzas armadas en las democracias también cambió. Por estos motivos revisamos la literatura y tomamos en cuenta seis elementos.

El primero es la relación entre democracia y militarismo. El desafío de los regímenes que han intentado transitar a la democracia ha sido someter a control civil y legal a los militares y las policías.

Los militares no desaparecieron de la política ni en México ni en Brasil. Hay una lucha por el poder entre las organizaciones que controlan la violencia de Estado. Han sido capaces de cambiar la definición y forma de sus objetivos, de transformar sus antiguas tareas de defensa por la lucha contra las nuevas "amenazas" internas, como el crimen organizado, lo que ha permitido prácticas policiales y militares discrecionales, cuando no existen presuntos o probables "delincuentes" sino "enemigos" del régimen. La coerción del Estado en la seguridad interior articula hoy los militares con las policías. Las fuerzas armadas se han imputado nuevas funciones, en la mayoría de los casos en competencia o en conflicto con las policías y fuera del control de la nueva élite civil elegida.

En segundo lugar están las normas constitucionales y legales para la organización del poder militar en las democracias y los controles civiles sobre la actuación militar. Los constituyentes de Brasil no separaron las funciones de la policía (y la seguridad pública) de las fuerzas armadas. Consideraron a los policías militares fuerzas auxiliares del Ejército. Las dos principales policías estatales de Brasil son la Policía Militar y la Policía Civil.

Los contextos legales en los que actúan los ejércitos de estos países son distintos: mientras que en Brasil existe constitucionalmente la figura de la Policía Militar, en México no hay un marco legal adecuado que faculte a los militares para ejercer tareas policiales. Coexiste una nueva Policía Federal, civil, con un enorme conjunto de cuerpos de las fuerzas armadas ejerciendo tareas de policía y de procuración de justicia. La seguridad interior federal está supeditada a las actividades militares.

En tercer lugar está la situación jurídica y política del fuero militar. En ambos países la justicia militar, formalmente dependiente del Poder Judicial, no lo es en la práctica. Los militares tienen un fuero con leyes y tribunales separados, bajo su control.

Los códigos penal y de procesos militares brasileños establecen la jurisdicción militar para crímenes militares que tienen una definición muy amplia y permiten que los civiles también sean juzgados. Ambos códigos fueron sancionados desde 1969. La justicia militar mexicana es ejercida por varios cuerpos judiciales y un Supremo Tribunal Militar y responde al secretario de la Defensa. Ninguna de ellas responde a los tribunales civiles.

En cuarto lugar encontramos una serie de indicadores de "obediencia" de las fuerzas armadas a la Constitución, la democracia y los derechos humanos. Un régimen democrático está sustentado en el respeto a los derechos civiles y políticos, a la rendición de cuentas y a la responsabilidad de todos los funcionarios frente a violaciones de derechos humanos. Es una condición *sine qua non* de la democracia, que no siempre cumplen las fuerzas armadas. En la medida en que los militares se han involucrado en el combate al narcotráfico, en operaciones de inteligencia, contrainsurgencia y control policial, han cometido numerosas violaciones a derechos humanos.

En quinto lugar está el ejercicio de los recursos humanos y económicos en materia de seguridad interior. En ambos países han aumentado en términos reales, sin justificación.

En sexto lugar, ha sido notable el incremento de la participación de las fuerzas armadas en las decisiones sobre las políticas de seguridad pública y nacional, en el diseño de políticas (inteligencia), y en las personas que las ejecutan. Los militares han tenido enorme influencia en los debates públicos y ocupan puestos clave del gobierno. Otros aspectos de la militarización están asociados al grado e involucramiento de los militares en la política, la distribución del poder dentro del nuevo régimen y en los controles creados por cada órgano de poder. En México hay cada vez más una presencia *de facto* de personal militar en puestos de seguridad pública en los distintos niveles de gobierno.

A la par del proceso de democratización, en nuestros países concurre el fenómeno de la militarización de las policías, con el beneplácito de las élites económica y política y con un paradójico apoyo popular, sin la crítica de los poderes Legislativo y Judicial.

En México, ninguna de las medidas políticas y legislativas hasta ahora ha tenido como propósito someter estas fuerzas a un control civil y reducir cabalmente la violencia, porque tampoco hay controles ni mecanismos de responsabilidad para la clase política.

Esta situación obstaculiza la consolidación de nuestras democracias. El problema en el largo plazo es la permanencia de una situación en la que la criminalidad no está bajo control del Estado, lo que limita las posibilidades de consolidación de la democracia.

Recomendaciones de política

Este trabajo muestra los principales obstáculos para establecer un control civil democrático de las fuerzas coercitivas estatales. Cualquier medida debe partir de un conjunto de reformas. En primer lugar, en Brasil es necesario modificar el artículo 142 de la Constitución, que confiere a las fuerzas armadas el papel de garante de la ley y el orden. Es lógicamente imposible que éstas se sometan al poder político representativo y al mismo tiempo sean garantes del mismo poder. Segundo, es necesario

disminuir la jurisdicción de la justicia militar, prohibiendo que los civiles sean juzgados por supuestos crímenes militares. Todas las fuerzas deben responder a los gobernantes democráticamente electos y cualquier política de seguridad debe garantizar el bienestar de la población y el respeto irrestricto de sus derechos plenos. Los presupuestos militares y de policía deben ser transparentes, deben justificarse y explicarse frente a las necesidades de la población.

Con respecto al diseño de políticas de seguridad, este trabajo concluye la necesidad de ensayar nuevas interpretaciones de las relaciones entre fuerzas armadas, policías y democracia. Las democracias emergentes necesitan fuerzas coercitivas acordes con los nuevos retos que enfrentan, la violencia del narcotráfico y nuevas formas organizadas de violencia no estatal. Precisamente uno de los retos que enfrenta Brasil ahora es lograr que el nuevo programa de Policía Pacificadora no sea una medida coyuntural más; el reto es crear un nuevo trabajo policial, que responda a las necesidades de la población y no a las expectativas ocasionales para realizar actividades deportivas internacionales.

8
SEGURIDAD Y MIGRACIÓN EN LA FRONTERA SUR

*Manuel Ángel Castillo** y *Mónica Toussaint***

Desde septiembre de 2001, el tema de la seguridad se ha vinculado con los procesos de gestión y administración de las migraciones y de los escenarios fronterizos en distintas partes del mundo. México ha ocupado un lugar preponderante en el contexto de estas preocupaciones, sobre todo por su condición de vecindad con Estados Unidos y por una serie de circunstancias que lo colocan dentro de lo que el gobierno de aquel país ha definido como su perímetro de seguridad.

En particular, la frontera sur de México ha sido escenario de cambios significativos en los procesos de movilidad de población extranjera desde el último cuarto del siglo XX. Más aún, en el último decenio de ese siglo, la región experimentó un incremento tendencial en el desplazamiento de personas, sobre todo de tránsito hacia Estados Unidos. A ello se ha sumado el aumento en la comisión de diversos ilícitos que, sin fundamento alguno, se han vinculado a los procesos migratorios, particularmente bajo el criterio de que muchos de ellos son realizados por la delincuencia organizada. Sin embargo, esto ha bastado para que las políticas y las medidas de control migratorio y de gestión fronteriza se hayan visto afectadas por nociones de seguridad, principalmente orientadas a la seguridad nacional, sin que existan justificaciones que sustenten dichas prácticas.

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*castillo@colmex.mx*>.

** Profesora-investigadora del Área de Historia y Estudios Internacionales del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: <*mtoussaint@mora.edu.mx*>.

Condicionantes históricos de la seguridad fronteriza

Durante mucho tiempo, la noción de seguridad para la frontera sur fue una perspectiva sumamente difusa. Después de la suscripción del tratado de límites con Gran Bretaña para definir los linderos con el territorio beliceño, transcurrió un largo periodo en el que la frontera con Belice fue un tema de escasa importancia en la agenda mexicana. No fue sino hasta el último cuarto del siglo XX cuando tres hechos llamaron nuevamente la atención de la sociedad y el gobierno mexicanos respecto de la importancia de esta región: la conversión del territorio de Quintana Roo en entidad federativa, el inicio y expansión del complejo turístico en el litoral caribeño y la tardía independencia de la hasta entonces colonia británica.

Por su parte, la frecuencia y naturaleza de las relaciones con Guatemala tuvieron una trayectoria distinta. Luego de superadas las tensiones y concluidas las negociaciones que condujeron a la suscripción del respectivo tratado de límites a fines del siglo XIX, se suponía que las relaciones se habían normalizado. Sin embargo, a fines de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX, la ausencia de canales democráticos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua cerró las posibilidades de participación política de la mayoría de la población, lo que derivó en procesos de enfrentamiento armado entre organizaciones político-militares (que reclamaban la representación de los intereses populares y la satisfacción de sus demandas) y los ejércitos y cuerpos represivos nacionales. Ello motivó el desplazamiento de decenas de miles de guatemaltecos a México, quienes se asentaron en más de 100 campamentos dispersos a lo largo de la frontera de Chiapas con Guatemala.

Desde la llegada de los refugiados guatemaltecos a Chiapas surgieron muchas voces en diferentes sectores de la propia administración gubernamental, principalmente en la Secretaría de Gobernación, que veían este fenómeno como un riesgo y una amenaza para la seguridad nacional. Por ello, el gobierno de México resolvió reubicar a parte de esta población en los estados de Campeche y Quintana Roo, con el propósito de evitar los conflictos en el área fronteriza al tiempo que se continuaba garantizando protección y asistencia a los refugiados. Sin embargo, el temor de que los movimientos revolucionarios centroamericanos se ge-

neralizaran más allá del istmo se fue acentuando debido a las frecuentes agresiones por parte del ejército guatemalteco, que iban desde operaciones militares en territorio mexicano para la persecución de insurgentes, hasta las agresiones directas a refugiados, las cuales llegaron a tener como víctimas a ciudadanos mexicanos. Todo ello coincidió con el incremento en el tráfico de estupefacientes, lo que propició que algunos sectores empezaran a establecer vínculos sin fundamento entre migración y narcotráfico, lo cual conllevó la presencia de agentes de unidades especializadas en el combate al narco en la frontera entre Chiapas y Guatemala.

Un elemento más que vino a agregarse a esta compleja situación fue el estallido del conflicto encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en enero de 1994, el cual, para algunos, estaba vinculado, alentado o infiltrado por las organizaciones revolucionarias centroamericanas. De aquí el endurecimiento de los controles y la mayor presencia de fuerzas de seguridad en la zona limítrofe. Como resultado, se produjo un proceso de militarización de la frontera sur de México en el que la presencia del ejército y la realización de operativos de control se convirtieron en acciones cotidianas en las rutas viales del estado de Chiapas y de la región fronteriza.

La seguridad fronteriza en el contexto actual

El aumento en la comisión de ilícitos o actividades irregulares en el entorno migratorio, como son el narcotráfico, el trasiego de armas, el contrabando de mercancías y de bienes constitutivos del patrimonio cultural, el flujo de migrantes indocumentados y otros más complejos como el tráfico y la trata de personas, particularmente de mujeres y menores, ha contribuido a generar el mito del vínculo entre los migrantes y la comisión de estos ilícitos. Estas situaciones han propiciado que el enfoque de seguridad, predominante por razones explicables en algunas dependencias y corporaciones del Estado, también haya influido en las perspectivas de otras entidades gubernamentales, de sus políticas y de su accionar.

Por otra parte, el legado del Estado autoritario y represivo de los regímenes dictatoriales en Centroamérica, la proliferación de la violencia

armada por parte de una variedad de actores no estatales y el aumento en la producción y el tráfico de drogas, entre otros factores, derivaron en la incapacidad de los gobiernos de la región para ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza. De ahí que, en los últimos años, se haya registrado un incremento alarmante en la presencia de bandas o pandillas juveniles, tanto en Guatemala como en la región fronteriza del Soconusco, cuyas principales acciones constituyen francos delitos y cuyas víctimas son, entre otros, los migrantes que se encuentran de paso en su camino para llegar a la frontera norte de México buscando internarse en territorio estadounidense.

A partir del gobierno del presidente Fox se hizo explícita la intención de llegar a un acuerdo migratorio con el gobierno de George W. Bush, que permitiría abordar de manera integral el fenómeno de la migración de mexicanos al vecino país, así como la regularización de la población indocumentada residente. No obstante, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 interrumpieron el diálogo y pusieron fin a las expectativas que se habían generado. El gobierno mexicano comenzó entonces a endurecer su política hacia la inmigración en su frontera sur y, sobre todo, hacia la transmigración, con la intención explícita de impedir que los migrantes no autorizados llegaran a la frontera norte de México. Se impuso entonces una noción de control migratorio profundamente permeada por el concepto de seguridad, sin que muchas veces fuera claro el significado de dicho concepto.

Aunque en la frontera chiapaneca no se haya realizado un despliegue tecnológico semejante al de la frontera sur de Estados Unidos ni se hayan construido muros o bardas, existen obstáculos naturales, los cuales dificultan el tránsito subrepticio de personas. La complejidad topográfica de la frontera sur de México, sus ríos caudalosos, la espesura de su selva y la peligrosidad de su fauna hacen del cruce un riesgo permanente, especialmente para los migrantes indocumentados que buscan los caminos de más difícil acceso para evitar ser detectados por las autoridades migratorias mexicanas. Uno de los mayores peligros para los migrantes son las violaciones a los derechos humanos, que ocurren por parte tanto de los agentes de autoridad de distintos niveles e instancias —autoridades migratorias, municipales, locales— como por parte de delincuentes individuales o bandas organizadas.

Asimismo, la adopción creciente de medidas de seguridad encontró su justificación en la necesidad paralela de combatir las operaciones de la delincuencia organizada en el nivel internacional. Se argumentó que el narcotráfico y sus protagonistas debían ser interceptados por todos los medios, principalmente por sus intentos de ingreso al territorio nacional por vía aérea, marítima y terrestre. Para ello también se adujo la necesidad de establecer acuerdos con los países de la región, con la finalidad de intercambiar información que permitiera salir al paso de cargamentos de estupefacientes y de la movilidad de portadores de dinero y drogas. A partir de entonces se sucedieron reuniones y conferencias multilaterales y el tema pasó a formar parte de las agendas bilaterales del gobierno mexicano con sus vecinos del sur.

Así, el endurecimiento de las políticas migratorias tiene también que ver con el compromiso de México en el sentido de funcionar como un filtro para los migrantes en su frontera sur, con el propósito de frenar su arribo a territorio estadounidense. De aquí que el gobierno mexicano se debata en medio de las presiones de Estados Unidos, por una parte, y su capacidad de ejercicio de la función soberana de admitir o no extranjeros en su territorio, por otra. Pero al mismo tiempo, estas acciones tienen asimismo repercusiones en otro plano de las relaciones binacionales y generan tensiones tanto en las relaciones de México con Guatemala como en el ámbito regional, esto es, en el terreno de sus vínculos con los gobiernos del resto de los países centroamericanos, que es de donde procede una parte sustancial de los flujos migratorios indocumentados que cruzan la frontera entre Chiapas y Guatemala.

Hacia una nueva definición de seguridad

La dimensión de la seguridad nacional es un entorno que merece revisarse tanto conceptualmente como en términos de políticas y su aplicación por parte de las instituciones de los tres órdenes de gobierno. En esencia, es un ámbito que corresponde en primer término al orden federal, en tanto responsable de la seguridad del conjunto de la nación. En todo caso, los otros órdenes de gobierno pueden ser instancias coadyu-

vantes y de apoyo a las acciones dirigidas a salvaguardar la integridad del territorio nacional y de sus habitantes.

Hace falta desarrollar una práctica de seguridad democrática, en la que el Estado sea capaz de promover acciones de desarrollo, las cuales incidan en generar condiciones de bienestar para la población, al tiempo que garanticen la seguridad de los ciudadanos dentro del territorio y en sus fronteras. Habría que transitar de la seguridad militar a la seguridad humana, de la seguridad defensiva a la seguridad cooperativa, de la seguridad frente a las amenazas a la seguridad preventiva, de la seguridad basada en la defensa del territorio y la soberanía a la seguridad para la población.

Asimismo, la migración debe dejar de ser vista como una amenaza, equiparándola con el narcotráfico y el terrorismo. Al analizar el fenómeno migratorio, deben incorporarse los aspectos sociales y vincularlo con temáticas como el desarrollo, los derechos humanos y la cultura. En relación con el desarrollo, es justo reconocer que la migración sirve con frecuencia como válvula de escape o elemento estabilizador frente a las crisis sociales y que, por lo mismo, se deben respetar los derechos de los trabajadores migrantes, apoyar las políticas migratorias nacionales en las redes trasnacionales establecidas entre éstos y sus comunidades de origen, y presionar para que los acuerdos de libre comercio sean diseñados para maximizar el bienestar social en la región. Un segundo elemento, ligado al tema de los derechos humanos, hace evidente la necesidad de formular políticas públicas que maximicen la calidad de vida de la población migrante y que garanticen los derechos que posee todo ser humano independientemente de una delimitación territorial, tomando como punto de partida la responsabilidad de los Estados más allá de sus fronteras, aunque ello implique efectuar ciertos ajustes en la legislación internacional. En cuanto al aspecto de los componentes culturales en los procesos de desplazamiento físico, consideramos que deben ser motivo de especial atención la interacción de conductas, actitudes, pensamientos y cosmogonías de distintos orígenes que conviven en los espacios fronterizos.

En suma, resulta urgente evitar que los países desarrollados intenten contener el fenómeno migratorio con medidas restrictivas y excluyentes, para pasar a soluciones integrales que visualicen las necesidades es-

tructurales de los lugares de origen de los migrantes. Más que proponerse controlar el paso de los migrantes con métodos represivos, es necesario atender las causas que motivan el fenómeno y buscar la transformación de la realidad en función del bienestar de los individuos y comunidades que buscan una alternativa para sobrevivir.

9

PANORAMA DEL HOMICIDIO EN MÉXICO. ESQUEMA DE ANÁLISIS TERRITORIAL, 1990-2009

*Fernando Escalante Gonzalbo**

Sabemos relativamente poco sobre el homicidio como fenómeno social en México. No tenemos una sociología de la delincuencia medianamente desarrollada porque las ciencias sociales se han dedicado, en general, a otros temas. Sólo recientemente, en los años del cambio de siglo, conforme la seguridad pública se convertía en una de las preocupaciones mayores para la opinión pública, se comenzó a prestar más atención al fenómeno; la mayoría de lo que tenemos se refiere a la delincuencia organizada y en particular al narcotráfico, pero ya hay estudios suficientes para ir dando forma a una sociología del delito en el país.

Una primera aproximación a la estadística de homicidios, que es un buen punto de partida, permite conclusiones importantes. La primera, que en las décadas del cambio de siglo hay dos momentos claramente distintos: un largo periodo de declive de la violencia, entre 1990 y 2007, y un brusco y dramático incremento a partir de 2008.

Entre 1990 y 2007 la tasa nacional de homicidios disminuyó sistemáticamente y no es sencillo encontrar una explicación convincente. Si pensamos en factores generales, que afectan por igual al conjunto del país, habría que considerar entre otros el cambio demográfico: al disminuir el crecimiento de la población a partir de los años ochenta disminuye también el peso relativo de la población joven que suele aportar en todo el mundo la mayor proporción de las víctimas de homicidio. También habría que pensar en la progresiva estabilización de la población urbana: sigue habiendo fuertes movimientos migratorios dentro del país, en particular hacia las ciudades del norte y algunos municipios de

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fescalan@colmex.mx*>.

las zonas conurbadas de Guadalajara y el Distrito Federal; sin embargo, sólo un tercio de los municipios con más de 250 000 habitantes experimentó un crecimiento poblacional superior a 50 por ciento.

No hay una correlación estricta entre crecimiento de la población urbana e índice de homicidios. De nuevo, parece mucho más determinante el factor geográfico. No obstante, sí es apreciable en varios casos el impacto de un crecimiento explosivo de la población: Benito Juárez y Solidaridad en Quintana Roo, Cuauhtitlán Izcalli, Chimalhuacán, Tuxtla Gutiérrez o el conjunto de las ciudades de la frontera norte.

Los estudios clásicos sobre migración de Thomas y Park, de la escuela de sociología de Chicago, sugerían una correlación entre migración y delincuencia por el debilitamiento de los recursos de control social: desaparición de vínculos comunitarios, pérdida de referentes, etc. En particular, tenían en mente la migración internacional. Es una conjetura verosímil y que puede sostenerse en algunos casos. Los trabajos recientes, sin embargo, no permiten una conclusión definitiva.

El análisis territorial sugiere que hay al menos cuatro contextos distintos, que requieren explicaciones diferentes. En primer lugar, el homicidio rural en las zonas más densamente pobladas del centro y sur del país, muy probablemente asociado a disputas agrarias y conflictos familiares, también con índices relativamente altos de violencia doméstica (aunque ésta ha venido disminuyendo en los últimos 20 años, de manera muy acusada). Parece razonable asociar ese descenso al fin del reparto agrario en 1992 y a una intensificación de los flujos migratorios hacia las ciudades y especialmente hacia Estados Unidos.

Sigue habiendo diferencias considerables entre regiones: siempre es mucho más alto el índice de homicidios en los municipios rurales de Guerrero que en los de Yucatán, por ejemplo. Con todo, parece razonable esperar que en el futuro próximo se mantenga la misma tendencia a la baja en la mayor parte del territorio si continúa la emigración y no hay alteraciones importantes en la estructura productiva del campo.

En segundo lugar, hay el homicidio urbano: de perfil más joven, de tasas más altas e inestables en ciudades con fuerte crecimiento de la población o ubicadas en puertos y zonas de tránsito intenso, como Acapulco, Mazatlán, Tapachula, Benito Juárez. Mucho más bajas y estables, en cambio, en ciudades viejas y de crecimiento moderado como Mérida, Jalapa,

Veracruz, León, Puebla. Podemos esperar que en el futuro próximo disminuya y se estabilice la tasa de homicidios conforme se estabilicen también los flujos migratorios, que parece ser una de las causas o al menos un factor que contribuye a incrementar los índices de violencia; no obstante, lo probable es que influyan cada vez más sobre el conjunto, y en particular sobre las ciudades mayores, los mismos factores que afectan el índice de homicidios en las ciudades de países industrializados: desempleo, desigualdad, delincuencia juvenil, mercado local de drogas, etcétera.

No hay una correlación consistente entre pobreza y violencia. No obstante, los estudios recientes sobre patrones urbanos de homicidio y crimen violento sí sugieren la influencia de la desigualdad en combinación con el crecimiento explosivo del consumo y la disminución de oportunidades laborales, cuyo conjunto explica en parte la concentración de los delitos violentos en los barrios marginales y guetos de las ciudades, tanto en Europa como en Estados Unidos.

En tercer lugar hay que contar con el homicidio en las ciudades de la frontera norte: tasas muy altas, crecientes y muy inestables, seguramente asociadas tanto al crecimiento demográfico como al conjunto de tráficos, mercados informales e ilegales de la zona fronteriza. No cabe ser optimistas respecto a su evolución futura, puesto que no es probable que cambien mucho los factores estructurales e institucionales que parecen estar en el origen de la violencia actual: puede desacelerarse el crecimiento demográfico, pero seguirá habiendo una población flotante considerable, en tránsito hacia Estados Unidos; puede haber una mejor coordinación entre las policías mexicana y estadounidense, pero no es probable que se modifiquen las políticas fronterizas que han favorecido la organización actual de los mercados de frontera.

Finalmente están las dos zonas problemáticas de Michoacán y la Sierra Madre Occidental. Tienen en común la pobreza, la incomunicación y las altísimas tasas de homicidio. Sin duda, la precaria presencia del Estado y el aislamiento hacen mucho más probable el recurso a la violencia, aparte de que son zonas particularmente aptas, por lo mismo, para el cultivo y procesamiento de drogas. En ambos casos, la orografía ha hecho siempre muy difícil la integración al resto del territorio. No es probable que cambie eso en el futuro inmediato, es decir, seguirán siendo regiones complicadas.

¿Qué sucedió a partir de 2008? No está claro. Empecemos por lo obvio: en 2008 cambia la tendencia de los 20 años anteriores y aumenta la tasa nacional de homicidios de un modo espectacular. En dos años pasa de ocho a 18 homicidios por cada 100 000 habitantes. También es obvio que aumenta en casi todo el territorio, pero con perfiles muy distintos en unos estados y otros. En particular, el cambio más brusco, las tasas más altas aparecen en los estados en que hay operativos conjuntos "de alto impacto" en 2007.

La explicación de un cambio así de súbito tenemos que buscarla en factores coyunturales, aunque es evidente que la estructura social, económica, demográfica de cada estado también influye sobre el resultado. Seguimos con lo obvio: el factor que puede explicar el cambio es la "guerra contra la delincuencia" y el despliegue del Ejército, la Marina y la Policía Federal en buena parte del territorio del país. El problema es, ¿de qué manera?, ¿por qué ese despliegue produce esta violencia?

Es indudable que una parte considerable de la violencia de los últimos años es consecuencia directa de la lucha entre organizaciones de contrabandistas, pandillas, vendedores de droga, etc., que han sido perseguidos como nunca antes. No obstante, incluso esa parte es confusa y necesita explicarse mejor. Las pandillas se han peleado entre sí desde siempre, las organizaciones de contrabandistas han competido por pasos y mercados desde siempre, y ha habido ya en el pasado espirales de violencia por esos motivos, en ciudades y regiones concretas. No está claro por qué hoy tendría que haber más encono que nunca ni por qué esa competencia tendría que producir no decenas de muertos, sino decenas de miles. Y no está claro tampoco por qué esa guerra no se manifiesta en ciudades con un mercado de drogas enorme, como el Distrito Federal, o en estados con puertos en el Caribe, como Yucatán.

La explicación de la "guerra del narco" a la que nos hemos acostumbrado, la que difunden los consultores estadounidenses y que repite la prensa, tiende a borrar los perfiles del fenómeno delictivo: se habla de "los cárteles" como si fuesen una misma cosa y con eso se pierden de vista las diferencias importantísimas que hay entre La Familia, los Zetas, los contrabandistas de Sinaloa o las pandillas de Ciudad Juárez.

Ahora bien, el número de homicidios ha aumentado incluso si descontamos del total la suma de los que la prensa cuenta como víctimas

del "crimen organizado". No es algo fácil de explicar. Propongo un par de conjeturas.

La intervención de las fuerzas federales en tareas de seguridad pública, estos años pasados, es en parte respuesta a una crisis del poder municipal, de la policía municipal en particular, y en parte es factor para acentuar esa crisis. En varias ciudades del país, empezando por Tijuana y Ciudad Juárez, prácticamente se ha desmantelado la policía municipal: se ha detenido a cientos de agentes por complicidad con la delincuencia, se ha despedido a muchos más y se habla de la necesidad de suprimirla de un modo definitivo, porque es la estructura más vulnerable y la menos eficaz para combatir al crimen organizado.

Veamos. La policía municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que eso significa complicidad con los delincuentes: es verdad y es trivial. En cualquier país del mundo hace falta una fuerza pública arraigada localmente para organizar esos mercados, porque no van a desaparecer y porque implican transacciones cotidianas, regulares, en las que participa buena parte de la sociedad. La policía municipal también tiene que mantener vías de comunicación con las pandillas, tiene que supervisar una infinidad de tráficos que están más o menos en los límites de la legalidad. Nada de eso lo puede hacer una policía ajena, enviada desde otro lugar, ni tampoco un cuerpo de ejército, mucho menos en operativos como los de los años recientes cuya virtud está en su intransigencia.

Por eso es tan grave la crisis de la policía municipal. Donde falta esa fuerza local, capaz de ordenar los mercados informales e ilegales, el resultado es perfectamente previsible, porque la incertidumbre genera violencia.

En México, como en cualquier país del mundo, hay mucha gente con armas, dispuesta a defender lo suyo. ¿Quiénes están armados? Bien: comuneros, ejidatarios, rancheros, talamontes, contrabandistas, ambulantes, miembros de las policías privadas, guardaespaldas, miembros de las policías municipales, judiciales, federales, estatales, sindicalistas. Normalmente vivimos —en eso consiste la civilización— bajo un pacto de no agresión, donde se han negociado los derechos de cada quien, y no hay necesidad de recurrir a las armas. Mi impresión es que en los últimos años,

en el empeño de imponer el cumplimiento de la ley, en el empeño de imponer el Estado de derecho a la mala, desde el Ejecutivo federal, se han roto los acuerdos del orden local y cada quien tiene que proteger lo suyo de mala manera: lo suyo es el lindero de un ejido, un estero donde desembarcar contrabando, un puesto en la calle para vender juguetes, el tránsito o la embarcación de mercancía sin pagar impuestos, la madera de un bosque, una esquina donde vender mariguana.

El viejo sistema de intermediación política del país se basaba en la negociación del incumplimiento selectivo de la ley. Así funcionaban la producción, el comercio, las relaciones laborales, así funcionaba el contrabando y el resto de los mercados informales e ilegales, así funcionaba el país. Y en la medida en que funcionaba bien resultaba invisible la violencia que había detrás, pero es obvio que esa negociación de la ilegalidad llevaba implícita siempre la amenaza del uso de la fuerza.

Para terminar de entender el proceso necesitamos estadística de muchas cosas, datos sobre las policías municipales, por ejemplo, y necesitamos también trabajo etnográfico. Parece claro, sin embargo, o al menos a mí me parece claro, que la crisis del orden local es el factor decisivo para explicar los niveles de violencia en el país. Pero esto, insisto, son sólo conjeturas. Necesitamos el trabajo empírico que permita confirmarlas o refutarlas. Y a la vista de los gráficos, es urgente.

10
EL PAN Y LOS DERECHOS HUMANOS

*Sergio Aguayo Quezada** y *Javier Treviño Rangel***

Se creía que con el Partido Acción Nacional (PAN) en la Presidencia se enfrentaría al pasado, dado que ésa fue una promesa de campaña de Vicente Fox. Pero la esperanza naufragó, porque Fox y Felipe Calderón fueron fieles a la cultura de la impunidad y el encubrimiento. Fox otorgó una amnistía *de facto* y Calderón se mantuvo firme recurriendo a la indiferencia y al silencio.

Los titubeos del foxismo

El PAN y su candidato a la Presidencia en 2000, Vicente Fox, basaron su campaña electoral en la idea del cambio de régimen. Cuando finalizara el régimen autoritario, aseguraban, comenzaría una era democrática que incluía la investigación y el castigo de los abusos a los derechos humanos cometidos durante el viejo régimen. Discurso creíble porque acompañaban a Fox destacados miembros del movimiento de los derechos humanos.

"Verdad" y "justicia" eran parte integral del discurso foxista; la amnistía estaba descartada. Sólo faltaban los planes precisos y las instituciones. Entonces empezaron los desacuerdos en el ámbito del nuevo gobierno porque la élite autoritaria mantenía buena parte de su poder y porque el movimiento de derechos humanos, nacional e internacional, carecía de una agenda común.

Fox sabía que era políticamente costoso ignorarlo porque había un gran escrutinio internacional. Al principio pospuso la decisión mientras

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*saguayo@colmex.mx*>.

** Candidato a doctor en la London School of Economics: <*j.trevino-rangel@lse.ac.uk*>.

su equipo se dividía en dos bloques con visiones que replicaban lo que sucedía en la sociedad. Quienes habían hecho carrera en el movimiento de derechos humanos o en la promoción de la democracia propusieron una comisión de la verdad. Panistas, como el secretario de Gobernación, Santiago Creel, propusieron una fiscalía especializada. Exponer a los criminales en una comisión de la verdad significaría perder el respaldo del viejo régimen a reformas en otras esferas. El viejo régimen se alió con los segundos abanderando la gobernabilidad y la estabilidad institucional.

Otro factor fue la desunión de quienes buscaban verdad y justicia en la sociedad civil. Para Mariclaire Acosta, subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 2001 y 2003, nunca acordaron cómo confrontar el "legado de la represión y el abuso a los derechos humanos" y "debilitaron sus respectivas causas".

El pacto y el montaje

El pasado estaba en la agenda pública por la presión de los familiares de las víctimas, de algunos medios y académicos y de organizaciones de derechos humanos. Fox encontró salida en una amnistía *de facto* que empezó a tomar forma con la creación, el 27 de noviembre de 2001, de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp).

Las ambiciosas metas de la Femospp eran imposibles de lograr porque el gobierno panista ya había pactado con la élite priista la impunidad de los represores a cambio del apoyo del viejo régimen a reformas económicas o administrativas. Dos ex funcionarios de aquel gobierno confirman que Fox accedió a las exigencias del PRI: "nada de comisiones de la verdad, persecuciones, investigaciones". El propio fiscal especial, Ignacio Carrillo Prieto, llegaría a asegurar que la Femospp fue utilizada como "moneda de cambio" para negociar con los priistas. La paradoja es que el PRI nunca cumplió con su compromiso de hacer reformas estructurales y con sus concesiones el PAN le facilitó su recuperación.

La amnistía de facto

La amnistía *de facto* se construyó en la práctica con los desaciertos del fiscal seleccionado, con medidas políticas y jurídicas y con la desunión de quienes deseaban enfrentar el pasado.

El Fiscal Especial dependía de la Procuraduría General de la República (PGR) cuyo titular era el general Rafael Macedo de la Concha, militar en activo (con licencia), formalmente bajo las órdenes del Secretario de la Defensa cuya institución era una de las que debían ser investigadas por la Femospp. El conflicto de interés era evidente.

El fiscal seleccionado, Ignacio Carrillo Prieto, siguió estrategias jurídicas tan equivocadas que Human Rights Watch concluyó que su fracaso era "absolutamente previsible". El fiscal concentró su trabajo en el asesinato de estudiantes en 1968 y 1971 y en las desapariciones forzadas. En el primer caso utilizó el concepto de genocidio para definir la muerte de un grupo de estudiantes y para acusar a los presuntos responsables de las matanzas. Fue un error.

La Femospp manejó las desapariciones forzadas como "privación ilegal de la libertad". Para la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, "el código penal parece indicar que [la privación ilegal de la libertad] sólo puede ser cometida por particulares, o por actores estatales que no actúen en calidad de tales". Es decir, la estrategia ignoraba que en la mayoría de las desapariciones los responsables actuaron con la autorización o apoyo del Estado, no como particulares. En consecuencia, el Poder Judicial fue rechazando los casos de la Fiscalía argumentando que no constituían genocidio, que estaban insuficientemente fundados o que los crímenes ya habían prescrito. La Fiscalía no logró condena alguna.

La Fiscalía también fue bloqueada. En marzo de 2002, el gobierno mexicano ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, según la cual estos crímenes son imprescriptibles "cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido". El Senado le puso un candado: sólo se considerarían los crímenes "cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México". Lo hecho antes de 2002 no sería tomado en cuenta. Cuando México ratificó en el 2002 la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas puso como reserva que los militares no fueran juzgados por tribu-

nales civiles. Así, el Legislativo neutralizaba o excluía gran parte de los casos que la Fiscalía estaba investigando.

Derrotado jurídicamente, Carrillo Prieto anunció en febrero de 2005 que estaba elaborando un informe histórico. El 18 de noviembre de 2006 lo "subió" a la página de la PGR. Un día después, el Procurador General advirtió que la dependencia a su cargo no podía "avalar el trabajo del fiscal [...] ni tampoco la labor de una fiscalía, cuando el trabajo no ha pasado por alguna instancia de revisión".

Estaría luego la opacidad de los gobiernos panistas. Fox ordenó a la Secretaría de Gobernación que "transfiriera" al Archivo General de la Nación (AGN) "la totalidad de los archivos, expedientes, documentos e información en general que fueron generados por las extintas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales". En junio de 2002 cerca de 80 millones de documentos fueron depositados en el AGN dificultando el acceso a una información insuficientemente indexada por falta de recursos.

La indiferencia

Hasta los primeros meses de 2011 (fecha de elaboración de este trabajo), Calderón ha sido indiferente a este tema y un indicador es el manejo dado a la información.

La Femospp hizo una excelente recuperación de documentos que, en el último día del gobierno de Fox, fueron entregados a la PGR. Se trata de los materiales utilizados por el Ministerio Público en alguna de sus averiguaciones y del archivo histórico (unos 22 000 documentos ordenados cronológica y temáticamente).

El 28 de junio de 2007, los autores de este texto solicitamos a la PGR una relación detallada de todos los documentos que la Fiscalía Especial recibió o recopiló. Seis meses después la PGR respondió con una negativa, asegurando la "no existencia de algún documento y/o registro relacionado con la información solicitada de la extinta Fiscalía". Kate Doyle tuvo razón cuando advirtió que la Fiscalía no sirvió para "clarificar el pasado", sino más bien "para identificar el material más dañino y peligroso que hay en los archivos a fin de removerlo para siempre".

Otros indicadores de la amnistía *de facto* serían el caso de Rosendo Radilla Pacheco y el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas (febrero de 2009). El gobierno de Felipe Calderón rechazó ocho de las 91 recomendaciones: una de ellas fue el restablecimiento de la "Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado o […] una oficina similar, para enviar una clara señal en la lucha contra la impunidad".

Conclusiones

En el manejo del pasado los gobiernos panistas entregan un saldo de compromisos políticos incumplidos y la perpetuación de la impunidad.

Pudieron hacerlo porque los interesados en el tema carecieron y carecen de una agenda común que les permita materializar sus demandas sobre verdad y justicia. El principal error fue idealizar la democracia y creer que el nuevo régimen asumiría como política de Estado el respeto a los derechos humanos. Dicho esto, el tema recobra actualidad porque con la violencia causada por el crimen organizado regresan prácticas del pasado. Ante ello, los interesados en un Estado de derecho tienen el reto de redefinir la agenda de los derechos humanos para refundar la democracia. En esa tarea, repensar los errores cometidos serviría para reelaborar una agenda viable para el futuro.

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en El Colegio de México,
la Dirección de Publicaciones,
María del Rocío Contreras Romo, Ana García Sepúlveda
y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en Redacta, S.A. de C.V.,
Andrea Huerta y Antonio Bolívar (coord.).
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez.

Política,
volumen IV de "Los grandes problemas de México, edición abreviada",
se terminó de imprimir en enero de dos mil doce,
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.